

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

### EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

El documento presentado por el Ministerio aporta una base de discusión poco realista y claramente orientada hacia la gestión privada de la producción láctea a nivel europeo y estatal. Por lo tanto, nuestra organización debe plantear otro documento de partida.

Desde COAG, siempre hemos creído que los motivos que llevaron en su día a la Comisión a adoptar el sistema de cuotas de producción en el sector lácteo siguen siendo válidos en la actualidad. En este documento explicamos el por qué, nuestro análisis sobre las consecuencias de la desaparición del sistema de cuotas en la UE así como posibles instrumentos a explorar desde este momento y de cara a afrontar el futuro después de 2015.

#### Introducción

Como introducción a este documento, explicaremos que para solucionar la situación excedentaria de leche que existía desde el punto de vista estructural en la entonces Comunidad Económica Europea (a comienzos de los años 60), se optó por determinar un precio mínimo indicativo para la leche (se intentó asegurar un precio único para toda la leche vendida por los productores europeos) [*Reglamento 804/68/CE, de 27 de junio, del Consejo Europeo que establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, de 28.6.1968), hoy derogado*]. Con el establecimiento de la OCM de la leche y productos lácteos, la oferta aumentó de manera constante en respuesta a la política de apoyo de precios y al término de los años setenta, la producción de leche superaba los niveles totales de consumo de leche.

Tras comprobar la ineficacia de esta medida, se optó por establecer un sistema de restricción de la producción. Mediante este sistema se intentaba corregir el desequilibrio existente entre la oferta y la demanda de leche y productos lácteos provocando una disminución de la oferta de leche a nivel comunitario que diera lugar a un incremento de los precios pagados a los productores, al tiempo que terminar con la sobreproducción de leche favorecida en parte por la medida del precio mínimo indicativo anteriormente adoptada.

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

Este régimen de restricción de la producción se estableció mediante la publicación del Reglamento 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de **1984**. En dicho Reglamento se definía una cantidad global garantizada para cada EE.MM. (cantidad máxima que de leche que podía producir dicho estado en periodos de 12 meses) así como una tasa suplementaria a abonar por los EE.MM en caso de sobrepasar su cantidad global garantizada asignada. Este sistema, que iba a ser inicialmente aplicado durante el periodo de 5 campañas lácteas, ha ido prorrogándose mediante la publicación de nuevos Reglamentos y se encuentra vigente en la actualidad hasta 2015, fecha en la que se suprimirá de manera efectiva según el acuerdo alcanzado por las tres instituciones europeas, Comisión Europea, Parlamento y Consejo, el pasado 26 de junio de 2013.

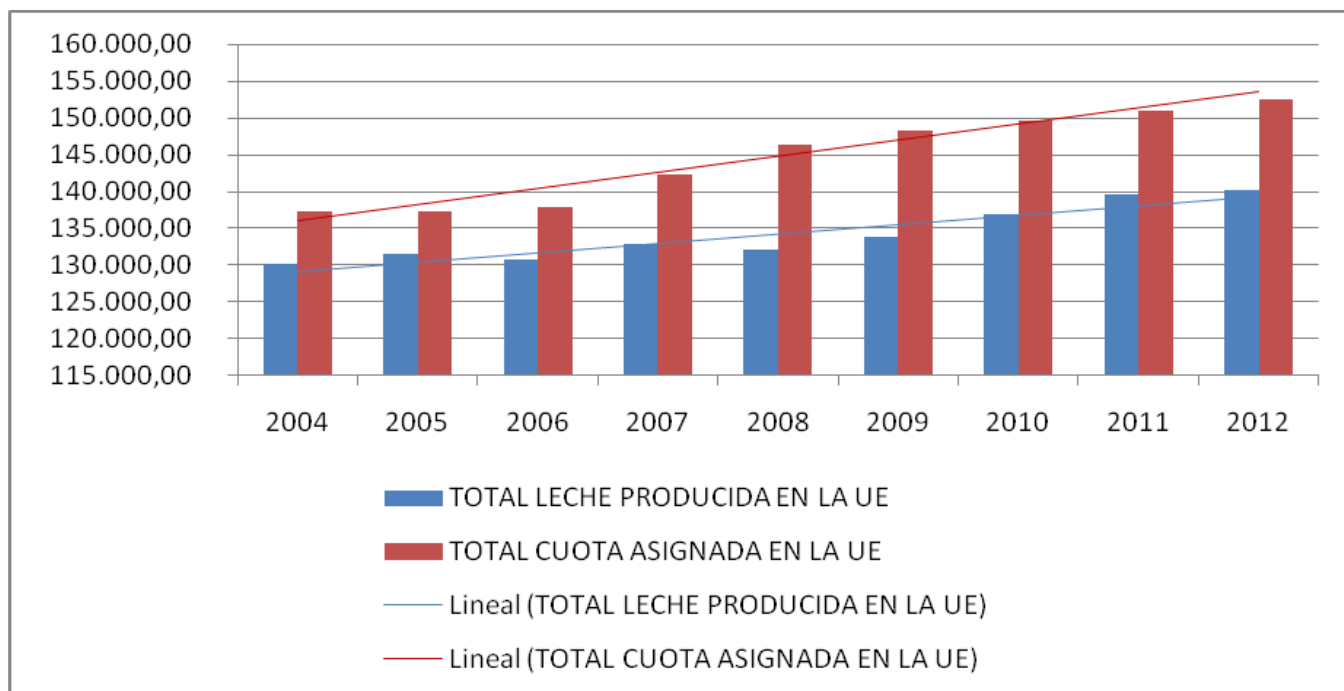
Nuestro estado se incorporó al sistema de cuotas en 1986, con una cantidad global garantizada inicial de 5.400.000 T de leche. Mediante la publicación de nuevos Reglamentos esta cantidad ha ido incrementándose hasta la cantidad actual de 6.557.555'45 T (campaña 2013/2014).

### Evolución y previsiones de la producción de leche en la UE

En la gráfica que aparece a continuación puede observarse la evolución que ha sufrido la producción de leche en la UE desde el año 2004 hasta el año 2012.

***Gráfica de la evolución de la producción de leche en la UE en relación a la cantidad de cuota asignada a la UE (2004-2012) (en miles de toneladas)***

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Reglamento (CE) nº 1788/2003 del Consejo, del Reglamento (CE) nº 72/2009 y de EUROSTAT.*

*NOTA: Existe cierto desfase temporal entre datos al haberse recopilado cantidades según campañas - caso de la cuota total asignada en la UE - y según años naturales - caso del total de leche producida en la UE-.*

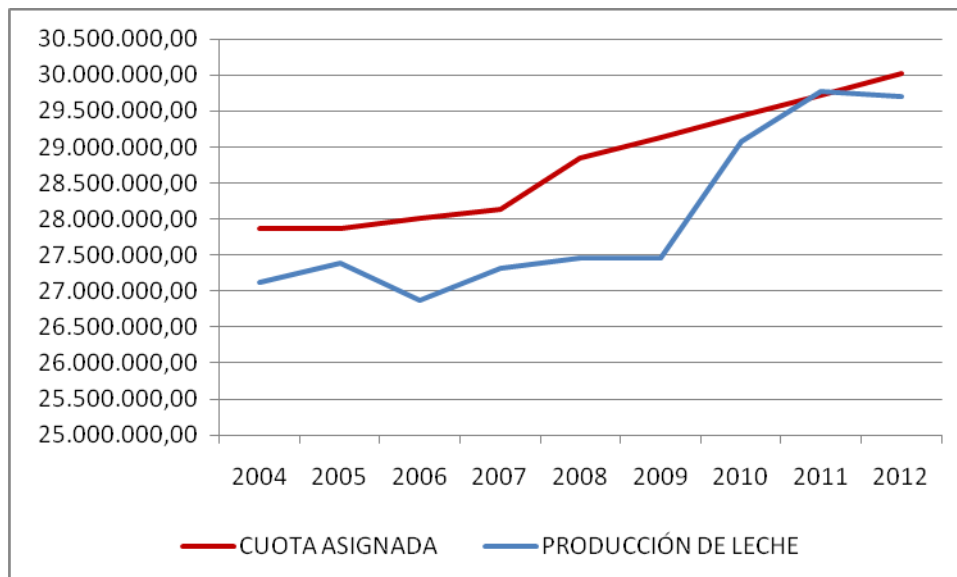
Tal y como puede apreciarse en la gráfica, la producción de leche en la UE se ha ido incrementando durante las últimas campañas al tiempo que se ha ido aumentando la cuota asignada al conjunto de la UE así como por EEMM; de esta forma, si en 2004 la UE produjo un total de 137.340.928,32 toneladas, esta cantidad aumentó hasta las 152.467.738,578 toneladas en 2012 (datos de EUROSTAT).

Si bien es cierto que el incremento ha sido contenido (no llegándose en ningún caso a superar la cantidad de referencia asignada al conjunto de la Unión), no sucede lo mismo si se analiza la producción por países.

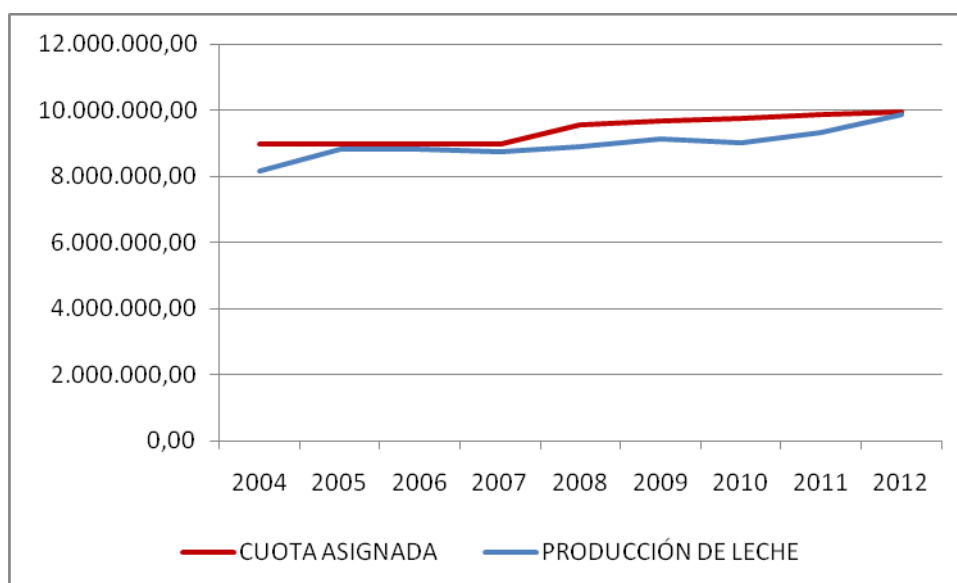
***Gráficas de la evolución de la producción de leche en distintos EEMM de la UE en relación a su cantidad de cuota asignada (2004-2012) (en miles de toneladas)***

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

### Alemania:

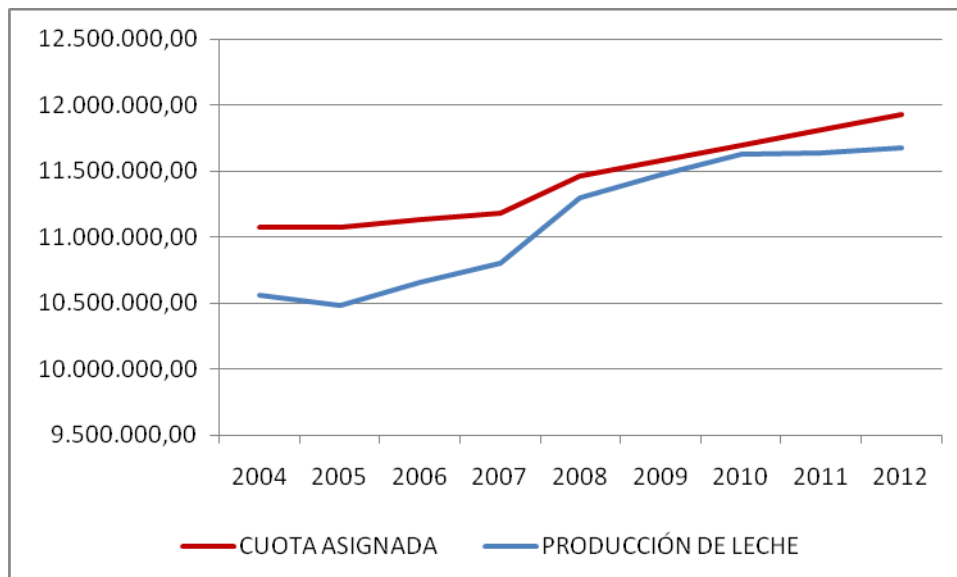


### Polonia:

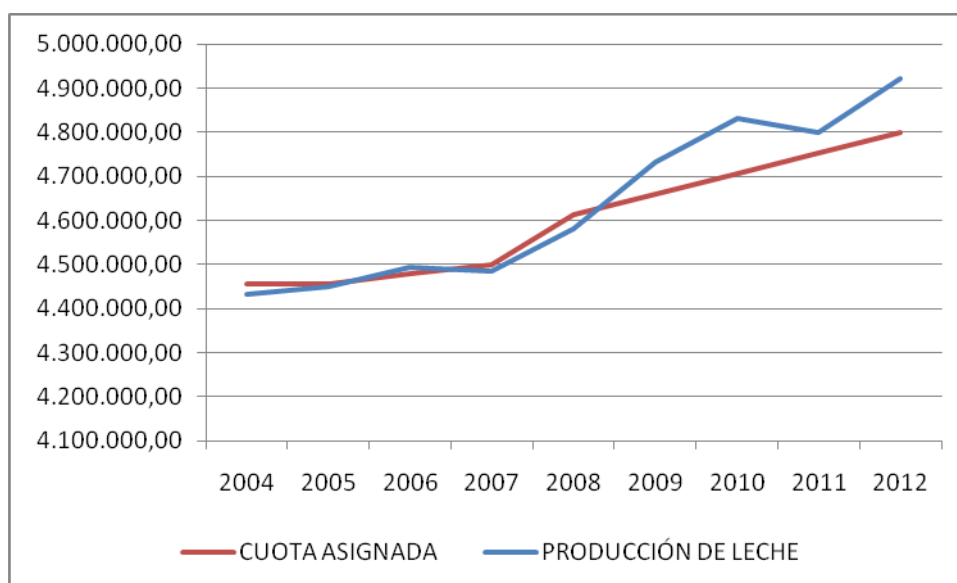


## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

### Países Bajos:



### Dinamarca:



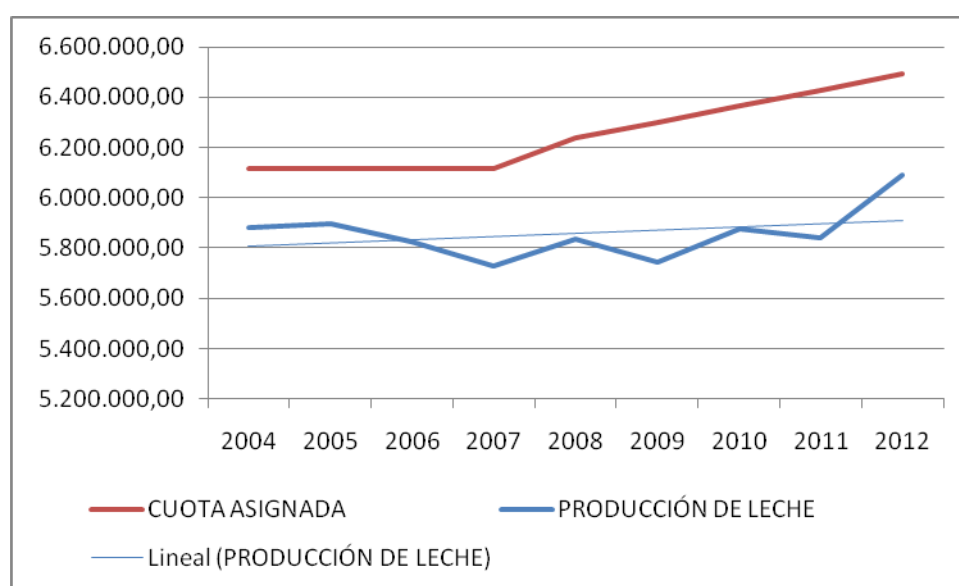
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Reglamento (CE) nº 1788/2003 del Consejo, del Reglamento (CE) nº 72/2009 y de EUROSTAT.

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

*NOTA: Existe cierto desfase temporal entre datos al haberse recopilado cantidades según campañas - caso de la cuota total asignada en la UE - y según años naturales - caso del total de leche producida en la UE-.*

Si se analizan las gráficas puede observarse cómo determinados países de la UE ya están adaptándose a la próxima liberalización del mercado lácteo, mientras otros, como España, muestran una tendencia ciertamente estable (mención aparte merece la tendencia decreciente en el número de entregas de los últimos meses) durante los últimos años:

### **Gráfica de la evolución de la producción de leche en España de la UE en relación a su cantidad de cuota asignada (2004-2012) (en miles de toneladas)**



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Reglamento (CE) nº 1788/2003 del Consejo, del Reglamento (CE) nº 72/2009 y de EUROSTAT.*

Estas tendencias vendrían a señalar en a dirección de algunas opiniones de expertos que indican que la desaparición del sistema de cuotas a partir de 2015 traerá consigo un **incremento de la producción en aquellos EEMM de la UE tradicionalmente excedentarios (países localizados a lo largo de la cornisa atlántica y que cuentan con un sistema de alimentación del ganado más ligado a los recursos naturales y menos a la suplementación a través concentrado)**, lo que sin duda ocasionará una **bajada del precio en origen en Estados como el nuestro**

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

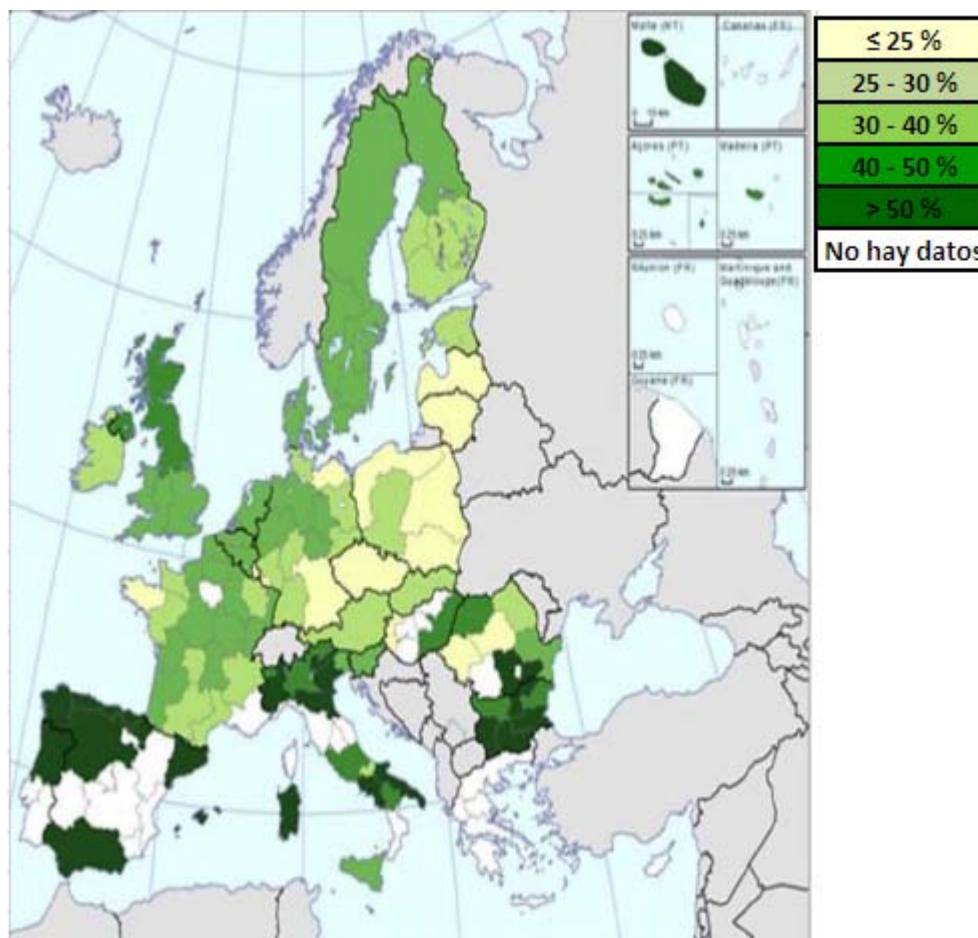
(deficitario e importador de leche y productos lácteos en grandes cantidades). *“Las estimaciones de modelos de simulación apuntan a un incremento global del 5% en la producción de la UE y un descenso del 10% en los precios, que tendrían cierta variabilidad entre países y serían más elevadas en España.”* (*“El sector lácteo español. Modelos de evolución”*; Francisco Sineiro García, Jorge A. Santiso Blanco, Victoriano Calcedo Ordoñez, Roberto Lorenzana Fernández).

Como hemos descrito anteriormente, mención aparte merece (ya en la actualidad) el descenso en las entregas de leche respecto a la campaña anterior que está registrándose en España desde noviembre de 2012 ocasionada por el elevado precio de las materias primas (que alcanzó su nivel más alto en agosto de 2012) y el bajo precio pagado por la leche en origen, ambos coincidiendo en el tiempo. Esta suele ser la dinámica habitual de unas explotaciones, las españolas, altamente dependientes de la alimentación a base de concentrados, lo que sin duda supone una gran desventaja competitiva frente a nuestros vecinos europeos y nos sitúa en una pésima situación de partida en la lucha por mantener nuestra cuota de mercado en la UE.

***Gráfica que indica la presión de los costes en los márgenes diferenciados en toda la UE (Gastos de compra de alimentación/Total gastos de explotación)***



## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS



Fuente: DG-AGRI

### [La opinión de otros actores a nivel europeo](#)

Al margen de la euforia neoliberal que parece regir últimamente las políticas agrarias comunitarias, siguen sonando voces en la UE que continúan alertando sobre las consecuencias que acarreará la supresión del sistema de cuotas tras la próxima Reforma de la PAC.

Recientemente (el 30 de julio de 2013), el **Comité de las Regiones** publicó su Dictamen en el DOUE sobre el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo "Evolución de la situación del mercado y las condiciones correspondientes para la eliminación progresiva del régimen de cuotas lácteas – Segundo informe sobre el aterrizaje suave", en el que se emitían una serie de recomendaciones políticas que incluían:



## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

- la petición de realizar urgentemente estudios complementarios para evaluar las repercusiones territoriales de la supresión de las cuotas;
- la petición de realizar una evaluación realista de las perspectivas de producción, consumo interno y exportación a medio y a largo plazo;
- la petición de realizar un estudio comparativo de las políticas lecheras de los grandes países productores, así como una evaluación precisa de la experiencia suiza;
- la petición de evaluación del impacto de las negociaciones comerciales bilaterales en curso;
- la petición de examinar las posibilidades de adaptar, en la Unión Europea, determinadas medidas tomadas por otros Estados para gestionar las posibles crisis del mercado de la leche, en particular las medidas del próximo *Farm Bill 2013-2017*;
- la ampliación de la posibilidad de gestión de los volúmenes prevista en el paquete sobre la leche;
- la priorización en la consecución de unos mercados internos seguros y sostenibles en la Unión Europea;
- la propuesta de que, como estrategia de exportación, se preste más apoyo a la innovación en los sectores de productos lácteos con fuerte valor añadido;
- la creación de sólidas asociaciones con los países del sur del Mediterráneo y de Oriente Medio, que no disponen de tierras ni de agua en cantidad suficiente para producir leche a un coste razonable, y que representan un mercado de productos lácteos más fácilmente accesible que Asia;
- la definición por parte de la Comisión de un nuevo proyecto coherente de desarrollo rural y lechero para las zonas de montaña, las regiones desfavorecidas con «vocación lechera» y los Estados miembros, en los que la mayor parte de la producción lechera corre a cargo de estructuras agrícolas muy pequeñas.

En COAG somos plenamente conscientes de la limitada relevancia del Comité de las Regiones, únicamente como órgano consultivo cuyas opiniones carecen de carácter vinculante. Sin embargo creemos que, en su dictamen, el representante de los entes regionales y locales de la UE, hace una reflexión absolutamente realista de los riesgos a los que se enfrentará el sector lácteo europeo en caso de seguir adelante

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

con la desregulación en los términos planteados por la Comisión en su propuesta de Reglamento de OCM Única en la nueva PAC.

El CDR también hace referencia en su Dictamen al abandono de las cuotas en Suiza, *“lo que provocó en este país un aumento de la producción de leche del 7%, y tuvo como consecuencia un descenso de los precios medios del 20 al 30%”* y hace una mención específica a que *“no parece que la Comisión haya tenido en cuenta en su informe esta experiencia, que debería ser objeto de un análisis más profundo.”*

La única alternativa “oficial” y conocida frente a la eliminación drástica del sistema de cuotas lácteas planteada en la Propuesta de Reglamento por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM Única) es la planteada por el **Parlamento Europeo** a través del **Informe Dantin** *“Medidas destinadas a resolver los desequilibrios graves del mercado de la leche y de los productos lácteos”* que consiste en los siguientes puntos:

- 1. En caso de desequilibrio grave en el mercado de la leche y de los productos lácteos, la Comisión podrá decidir la concesión de ayudas a los productores de leche que reduzcan voluntariamente la producción en, como mínimo, un 5 % en relación con el mismo período del año anterior y durante un período de, como mínimo, 3 meses renovables. Cuando conceda dichas ayudas, la Comisión impondrá, asimismo, una tasa a los productores de leche que aumenten su producción durante el mismo período y en la misma proporción.*
- 2. Las cantidades de leche entregadas a título gratuito a organizaciones caritativas podrán ser consideradas como una reducción de la producción, en las condiciones previstas por la Comisión en aplicación del apartado 4.*
- 3. Durante el período establecido en el apartado 1, párrafo primero, los productos de las empresas que hayan puesto en marcha este sistema según las disposiciones establecidas en el apartado 1, párrafo primero, se beneficiarán de manera prioritaria de las medidas de intervención en el mercado contempladas en la parte II, título I, llevadas a cabo en el mercado de la leche y de los productos lácteos.*
- 4. Habida cuenta de la necesidad de garantizar un funcionamiento eficaz y adecuado del presente mecanismo, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 160 con el fin de determinar:*

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

- a) *el importe de la ayuda y la tasa contempladas en el apartado 1;*
- b) *los criterios que deberán cumplirse para poder optar a la ayuda;*
- c) *las condiciones específicas de activación del presente mecanismo;*
- d) *las condiciones en las que las distribuciones gratuitas de leche a las organizaciones caritativas indicadas en el apartado 2 pueden ser consideradas como una reducción de producción.*

Debido al escaso entusiasmo suscitado por parte de la propuesta Dantin durante las negociaciones de la reforma de la PAC, se ha mantenido por parte de Comisión, Parlamento y Consejo que el fin del régimen de cuota láctea sea efectivo en 2015, aunque también se ha abierto un debate sobre las medidas a adoptar en este sector a partir de ese momento.

Por otra parte, el 18 de julio de 2013 se presentó el **Proyecto de Informe** sobre el mantenimiento de la producción de leche en zonas montañosas, en zonas desfavorecidas y en zonas ultraperiféricas tras la expiración del régimen de cuotas lácteas por parte de la **COMAGRI del Parlamento Europeo** (cuyo ponente es el europarlamentario conservador de origen italiano Herbert Dorfmann).

En él, se alerta de que *“la expiración del régimen de cuotas lácteas tendrá repercusiones en todo el mercado lácteo europeo y afectará especialmente a los productores de leche de las zonas montañosas y ultraperiféricas”* así como de que *“los costes de producción y recogida de la leche en tales zonas son considerablemente más elevados que en las zonas favorecidas”*. Teniendo en cuenta que gran parte de las explotaciones lácteas de nuestro Estado se encuentran situadas en zonas desfavorecidas, parece claro que corresponde a nuestro Estado abordar esta problemática de una manera honesta y proactiva en sus planteamientos.

### La experiencia de otros competidores mundiales

#### **SUIZA**

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

En Suiza se implantó un sistema de cuotas lácteas en 1977. En junio de 2003, a través de una reforma de su Política Agraria, se anunció su supresión en mayo de 2009. Se estableció un periodo transitorio (del 1 de mayo de 2006 al 1 mayo de 2009) en el que se dio la posibilidad a diferentes organizaciones de demandar más cuota al Estado siempre ésta fuera para proyectos de exportación; se trataba de Organizaciones de Productores (OPs que negocian con varios compradores), de Organizaciones de Productores y Usuarios (OPUs, ligadas a una sola industria) y, por otro lado, de la Interprofesional.

Independientemente de la situación de la leche suiza de cara a los mercados exteriores, dentro del país se han producido fuertes protestas por parte de los productores, ya que mediante la abolición de la regulación de la producción, se produjo una ola de sobreproducción y el precio se derrumbó de forma tan contundente que los precios no cubrían ni siquiera los costes de producción.

En 2010, se dejó en manos de interprofesional la “gestión de las cantidades”. Se segmentó el mercado en 3; A, leche contractual, precio suizo (aprox. a 0.42€); B, leche a precio europeo (aprox. 0.39€), y C; leche a precio mundial. Esta segmentación fue de libre elección para cada industria. Siguieron creciendo los stocks de mantequilla, hubo una sobreoferta de leche del 106% y los precios no dejaron de bajar. Los productores estaban obligados por los contratos a entregar la leche y no tenían posibilidad de decidir ni el precio, ni la cantidad de leche destinada a cada segmento.

### CANADÁ

El sector lácteo canadiense funciona bajo un sistema de regulación de la oferta, basado en la **producción nacional prevista**, el **precio administrado** y las **restricciones a la importación de productos lácteos**.

La **Comisión de Productos Lácteos de Canadá** es una corporación que se estableció en 1966 con el mandato de coordinar las políticas federales sobre lácteos y de crear un mecanismo de control para la producción de leche que ayudase a estabilizar los ingresos y a evitar los excedentes.

Canadá proporciona una importante ayuda a los productos lácteos, cuya oferta está regulada, incluso mediante la aplicación de elevados aranceles fuera de contingente (que a menudo superan el 200 por ciento).

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

### ***Medidas en frontera y medidas conexas***

Como parte de los compromisos adquiridos en el marco de la OMC, Canadá mantiene 21 contingentes arancelarios, que se aplican mayoritariamente a las importaciones de productos sujetos al sistema de oferta regulada (esto es, productos lácteos, pollos y huevos).

Todo el contingente de leche líquida está reservado a las compras transfronterizas personales, que en la práctica, se realizan desde los Estados Unidos.

El Ministro de Comercio Internacional es el encargado de fijar los contingentes.

### ***Programas de ayuda interna***

Cada dos meses, el Comité Canadiense de Regulación de la Oferta de Leche (CMSMC) determina un objetivo industrial de producción de leche para Canadá, conocido como el *contingente de distribución del mercado*. El CMSMC es responsable de fijar la política para el sector lácteo y de supervisar la aplicación del Plan Nacional de Comercialización de la Leche, un acuerdo federal/provincial que rige la regulación de la oferta de leche. El CMSMC aplica los términos del Plan Nacional de Comercialización de la Leche a fin de establecer las partes de las provincias en el contingente de distribución del mercado. Cada provincia asigna su parte del contingente de distribución del mercado a los productores de conformidad con sus propias políticas.

Las juntas y organismos de comercialización provinciales fijan el precio al cual compran la leche a los productores y la venden a las empresas de transformación nacionales; los precios se fijan conforme al uso final. Normalmente, dichos precios se basan en los precios de ayuda anuales para la mantequilla y la leche desnatada en polvo, establecidos por la Comisión de Productos Lácteos del Canadá. Las juntas y organismos de comercialización provinciales no fijan los precios de la leche para la elaboración de productos de confitería, ni del queso y otros productos lácteos utilizados como ingredientes para la elaboración ulterior en los mercados nacionales y de exportación. El CMSMC fija el precio de la leche para la exportación dentro del marco de los compromisos contraídos por Canadá ante la OMC en materia de subvenciones a la exportación.

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

### ***Subvenciones a la exportación***

Canadá adoptó compromisos en materia de reducción de las subvenciones a la exportación conforme al Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC en relación con 11 grupos de productos entre los que se encuentran los productos lácteos. El total de gastos en concepto de subvenciones a la exportación en 2004/2005 ascendió a 93,9 millones de dólares canadienses, aproximadamente un 9% más que el año anterior. Los productos primarios que recibieron subvenciones a la exportación fueron la mantequilla, la leche desnatada en polvo, el queso y otros productos lácteos.

### ***Entidades comerciales del Estado***

Las dos principales entidades comerciales del Estado en el sector agropecuario del Canadá son la Junta Canadiense del Trigo (CWB) y la Comisión de Productos Lácteos del Canadá (CDC).

La Comisión de Productos Lácteos del Canadá tiene la facultad de "comprar cualquier producto lácteo y de acondicionar, tratar, almacenar, expedir, asegurar, importar, exportar, vender o disponer de otro modo de cualquier producto lácteo que haya comprado". La comisión preside el Comité Canadiense de Regulación de la Oferta de Leche (CMSMC), que establece los objetivos para la producción nacional de leche destinada a la industria en el Canadá.

### ***EEUU***

El proyecto de ley de EE.UU. para la próxima Farm Bill 2013-2017 propone limitar la producción obligatoriamente en caso de crisis. La nueva Farm Bill contempla que los ganaderos se beneficien de una subvención para contratar una póliza de seguro de renta (cuando el precio de la leche sea bajo y los costes de los alimentos elevados). A cambio se comprometen a reducir su producción en caso de que bajen los precios por debajo de un límite fijado.

### **Posición de COAG**

En vista de las experiencias de otros países como Suiza, y de la realidad productiva tanto de la UE como de nuestro Estado, desde COAG no podemos dejar de reclamar el establecimiento de herramientas de regulación de los mercados que vayan más

## EL SECTOR LÁCTEO ANTE UN HORIZONTE SIN CUOTAS

allá de los instrumentos contenidos en el Paquete Lácteo y de las medidas de mercado para el sector lácteo recogidas en la nueva OCM Única.

De nada servirán las buenas perspectivas de mercado en el ámbito internacional (ciertamente, por otra parte, ya cuestionadas por varios expertos en base a su falta de previsión en el pasado) si nuestros productores, los españoles, se ven obligados a cerrar sus explotaciones como consecuencia de la deslocalización que sufrirá el sector en beneficio de aquellos países menos dependientes de las fluctuaciones del precio de las materias primas para la alimentación de sus animales.

Para abordar el futuro, resulta absolutamente necesario que la UE apueste de manera honesta por el sector lácteo europeo, lo que implica reconocer el valor de sus productores, sus industrias, su distribución y sus consumidores. Todos los actores que intervienen en el sector son imprescindibles para su supervivencia y cualquier política europea que se desarrolle en relación con el sector lácteo deberá contemplar, necesariamente, a todos ellos.

El sector lácteo español, como parte del sector lácteo europeo, se encuentra en una posición de debilidad frente a sus competidores a nivel comunitario. Sin abordar una política coordinada y colectiva a nivel de toda la Unión su futuro se verá claramente comprometido. Por ello, la única opción con que cuenta el sector lácteo español para su supervivencia se enmarca en un contexto de regulación de la producción a nivel europeo.

-----