



La producción de leche, entre la reforma de la PAC 2003 y la revisión de 2008

**Francisco Sineiro
García** ▶
**Roberto Lorenzana
Fernández**
Universidad de Santiago
de Compostela

Desde el año 2003 al final de esta década, el sector lácteo va a tener cambios importantes en las políticas que regulan su mercado como resultado conjunto de la reforma de 2003 de la PAC y de su revisión prevista en 2008, que puede establecer un régimen de transición sobre la abolición gradual de las cuotas así como realizar algún ajuste adicional ligado a los acuerdos comerciales que se alcancen en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Los acuerdos alcanzados en la reforma de la PAC de 2003¹ reducen los precios de intervención de la leche en polvo y mantequilla en un 15 y 25%, respectivamente, estableciendo como compensación una ayuda directa (la prima láctea) con un importe equivalente al 11% del precio de la leche en ese año. Este cambio del apoyo a los precios por las ayudas directas es similar al establecido con anterioridad para otras producciones básicas, como los cereales y el vacuno, pero con la diferencia de que aquellas producciones no tienen un control de la producción como el existente en la leche con las cuotas, cuya vigencia se prorroga hasta el final de la campaña 2014/15, al tiempo que se aumenta su importe en un 1,5%² (CE, 1999 y 2003). Además de estos acuerdos específicos, la reforma de

2003 establece la ayuda o pago único por explotación, en la que se integra la nueva prima láctea, que está desvinculada de la producción.

Está pendiente de alcanzarse un nuevo acuerdo comercial en el seno de la OMC, que probablemente estará basado en las propuestas presentadas por la Comisión Europea, con una reducción de los aranceles cercana al 50% y con la eliminación de las subvenciones a la exportación a partir del año 2012. Este escenario tendría una significativa repercusión sobre el mercado europeo comunitario debido a un posible incremento de las importaciones y a las dificultades para realizar gran parte de las exportaciones actuales, pues hay que tener en cuenta que las exportaciones y el consumo subvencionado de productos lácteos equivalen a un 18% de la producción de leche en la UE.

La revisión de la PAC en el año 2008 va a evaluar la situación de los mercados, después de la reforma intermedia, de la integración de los países del Este y de los posibles nuevos acuerdos comerciales. Además, está planteado el debate sobre la abolición de las cuotas desde la propia Comisión, no siendo previsible un adelanto sobre la fecha fijada de 2015, sino el acuerdo sobre las modalidades específicas a establecer en un período de desmantelamiento progresivo por medio



Cuadro 1
ESTIMACIONES DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA INTERMEDIA Y DE LA ABOLICIÓN DE LAS CUOTAS SOBRE LA PRODUCCIÓN Y PRECIO DE LA LECHE (EN % SOBRE LA SITUACIÓN INICIAL)

ESCENARIOS	PRECIOS INTERVENCIÓN	CUOTAS	PRECIO Y PRODUCCIÓN LECHE (% AÑO 2014/15 S. 2000/2001)	
			Precio	Producción
“Reforma intermedia”	Mantequilla -30	+3	-15,6	+4,7
Leche en polvo	-20			
Abolición cuotas	Mantequilla -40	—	-38,5	+12,6
Leche en polvo	-40			

Fuente: Comisión Europea, 2002.

de alternativas como la ampliación de las cuotas o la reducción del importe de la supertasa.

En este trabajo se revisan los impactos de estos cambios en la producción de leche, primero en el ámbito global del mercado europeo comunitario, para a continuación centrarnos de modo más directo en España.

El impacto de la reforma de 2003, de los acuerdos de la OMC y de la abolición de cuotas

Diversos estudios han estimado los efectos de la reforma intermedia sobre el precio y la producción de leche con relación a la situación anterior. Uno de ellos, publicado en 2002 y financiado por la Comisión, estimaba un descenso próximo al 16% en el precio de la leche para un escenario similar al de la reforma intermedia³, mientras que la abolición de cuotas elevaría el descenso en el precio de la leche hasta un 39% y llevaría a un aumento de la producción de cerca del 13% (cuadro 1). Los dos escenarios provocarían, además, cambios en los productos elaborados por la industria, que, para el caso de la reforma intermedia, llevaría a elevados incrementos en los productos lácteos frescos (40%) y menor en los quesos (10%), y a descensos en la leche en polvo y mantequilla algo superiores a un 10%.

Otros estudios realizados sobre la reforma de 2003 estiman unos descensos en el precio de la leche a medio plazo (años 2010-2015) de un 13 a un 20% (Fapri-Ireland, 2006; Bouamra et al., 2003). Las diferencias en estas estimaciones son debidas sobre todo a las previsiones sobre los efectos del precio de la leche en el incremento en la demanda de productos lácteos en respuesta a los descensos de precios y a la situación del

mercado internacional. Estos estudios señalan una baja elasticidad de la demanda de la leche, que resultaría en un descenso de un 3% en el precio para un 1% de incremento en la producción, que constituye la base teórica del control de precios por medio de las cuotas.

La repercusión del descenso en el precio de intervención pagado al productor depende del efecto acumulado de cuatro factores: la evolución del nivel de ajuste entre la oferta y la demanda de leche en el mercado europeo comunitario (teniendo en cuenta los incrementos establecidos en las cuotas y la evolución del balance comercial de los nuevos Estados miembros), la evolución del mercado internacional, el contenido del acuerdo agrícola en la OMC y las relaciones de fuerzas dentro de la cadena láctea (reparto de los márgenes entre productores, industrias y distribución).

Se estima que el desacoplamiento de la prima láctea no afectará al volumen total de producción de leche porque sigue estando limitada por las cuotas, aunque se intensificará la reestructuración de explotaciones con cambios de actividad facilitados por esta desvinculación de las ayudas (Gohin, 2004).

El acuerdo comercial de la OMC puede llevar a un descenso adicional en el precio de la leche de un 5 a un 10%, que dependerá de los niveles de liberalización comercial establecidos en los compromisos alcanzados, debido tanto al incremento en las importaciones por la reducción de aranceles como a las dificultades de exportación sin subvenciones (Fapri-Ireland, 2006; Van Berkum et al., 2006).

El debate sobre la abolición de las cuotas ha ido tomando fuerza desde finales de los años noventa. Su eliminación es un cambio importante en la regulación del mercado de la leche. De ahí, el interés de fijar un período de transición para



facilitar la adaptación de la producción e industria a la nueva situación por medio de un aumento gradual de las cantidades o de reducción del importe de la supertasa.

Las cuotas fueron establecidas con el doble objetivo de eliminar los excedentes de producción y proteger la renta de las explotaciones de leche. Con la reducción de los precios de intervención establecidos en la reforma de 2003 y los posibles acuerdos de la OMC, las cuotas han perdido parte de su fundamento por el descenso de precios establecido, que reduce su diferencial con el mercado internacional. Además, se argumenta que su capacidad de protección de la renta es limitada, debido al intenso proceso de ajuste registrado con el abandono de la producción por gran parte de las explotaciones de menor tamaño, mientras que su mantenimiento limita el proceso de adaptación de las explotaciones a las nuevas condiciones de la globalización y eleva los costes ligados a la adquisición de cuotas para aumentar su tamaño.

Las estimaciones realizadas en los últimos años sobre la abolición de las cuotas prevén un descenso adicional de un 15% en el precio de la leche. Por lo tanto, con los efectos acumulados de la reforma intermedia y del acuerdo de la OMC, equivaldría a una reducción global de un 35% con relación al precio vigente antes de 2003. Esta abolición provocaría un aumento de un 3 a un 7% en la producción, que es inferior al 13% previsto en el estudio realizado en el año 2002 (Lips et al., 2005; Van Berkum et al., 2006).

El efecto de la abolición de las cuotas sería muy variable entre países y tipos de explotaciones, debido a su diferente capacidad para la producción bajo condiciones de bajos precios, sobre todo si no establece algún tipo de pago compensatorio, que no parece fácil dentro del marco

financiero de la PAC. De este modo se prevé un mayor aumento de la producción en algunos países como Irlanda, Dinamarca y Holanda, siendo moderado el de España (un 4%), así como en las explotaciones de mayor tamaño y eficiencia productiva, mientras se registrarían descensos en el resto. Además, también va a ser determinante en la producción la capacidad competitiva de las industrias en ese mercado más liberalizado, donde el suministro de leche por países no va a estar determinado por su nivel de cuota.

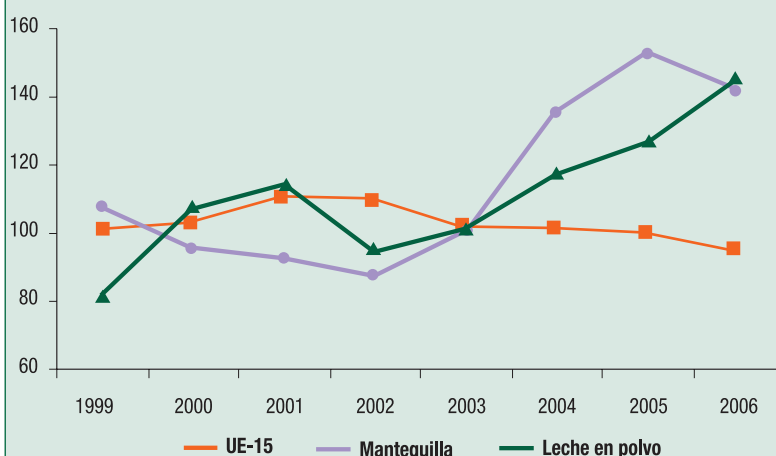
Cambios reales operados en la producción y el mercado tras la reforma de 2003

Los tres años transcurridos desde la reforma intermedia sólo permiten analizar sus primeros impactos, que deben de ser interpretados con prudencia. En este tiempo casi se ha completado el desarrollo de la reforma, tanto en el descenso de los precios institucionales (falta un último tramo de un 4% en la mantequilla que se hace efectivo este año) como en la ampliación de cuota (queda pendiente un 0,5%) y en la ayuda desconectada de la producción (efectiva en la mayor parte de los países en 2005 o en 2006).

El precio de la leche para el conjunto de la UE-15 (no incluyendo a los nuevos países miembros) ha tenido un descenso ligero en los dos primeros años y más intenso en 2006, acumulando un 7,3% con respecto al existente en 2003, que es algo inferior al estimado en los estudios previos. Este menor descenso está relacionado con una evolución positiva en los precios de los productos lácteos en el mercado internacional, que han tenido un elevado incremento, alrededor de un 40% para la mantequilla y la leche en polvo con relación a 2003 (gráfico 1).



Gráfico 1
EVOLUCIÓN PRECIO LECHE UE-15 Y MERCADO INTERNACIONAL PRODUCTOS LÁCTEOS
(PRECIO AÑO 2003 = 100)



Este descenso ha sido bastante variable entre países, siendo, en general, mayor en los que tenían inicialmente precios más elevados y menor en los de precios más bajos, como es el caso de España. Por su parte, en los países del Este, que tenían un precio muy inferior antes de su integración, se está registrando un rápido proceso de convergencia.

Precisamente, el principal cambio de la reforma de 2003 es el debilitamiento del efecto estabilizador de los precios de intervención en el mercado porque sus actuales niveles de precio tan sólo pueden servir como una red de seguridad para el caso de unos precios muy bajos de mercado. El precio equivalente para la leche que fuera destinada a la intervención, mediante la elaboración de leche en polvo y mantequilla, era en 2003 un 6% inferior al de mercado, mientras que en el año 2006 es un 19% más bajo. El precio de la leche en el mercado europeo comunitario va a estar más afectado por los que están vigentes en el mercado internacional, que tienen unas amplias variaciones. Entre 1999 a 2006, los precios internacionales de la leche desnatada en polvo y la mantequilla, valorados en dólares, han variado entre un 20% por debajo y casi un 50% por encima del existente en 2003 (gráfico 1). A esta variación hay que sumarle además la debida a la tasa de cambio dólar/euro, cuyo valor máximo actual de 1,35 incentiva las importaciones y dificulta las exportaciones.

Por ello, el menor descenso en el precio de la leche en el período posterior a la reforma intermedia ha estado favorecido por el buen com-

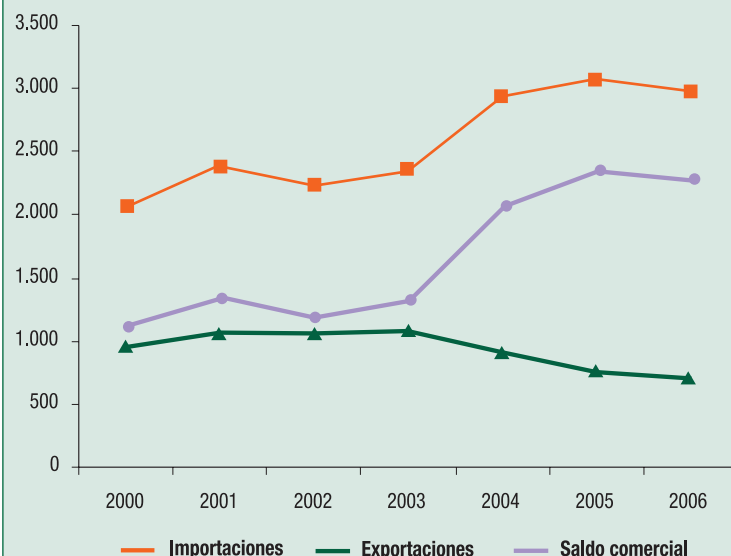
portamiento del mercado internacional, que se estima se prolongará en el tiempo por el incremento en la demanda de los países emergentes. Sin embargo, en la valoración del efecto de la reforma hay que considerar la mayor vulnerabilidad del precio interno a las variaciones en el mercado internacional, y considerar qué hubiese sucedido con situaciones de precios como las anteriores a 2004 con precios internacionales inferiores en un 20-50% a los actuales (gráfico 1).

Por el momento no se ha registrado un descenso significativo en la producción como consecuencia del desacoplamiento de la prima de la leche, pero todavía es pronto para observarlo, pues la desvinculación se ha ido estableciendo a lo largo de los últimos dos años. Únicamente en el caso de Gran Bretaña parece irse generando cierto descenso en la producción, siendo su producción en la campaña 2005/06 casi un 2% inferior a su cuota. Sin embargo, se observa que la reforma aumenta la intensidad de ajuste estructural. En España se registra un incremento de un 2% adicional en la tasa de abandono de la producción, que ya era muy elevada, con un 9,5% anual entre los años 1992 y 2003.

La reforma de 2003 afecta también a la estructura de los productos elaborados, tal como ya indicaban las estimaciones previas, con un descenso en los productos de regulación de leche en polvo y mantequilla a favor de los de gran consumo (leche, quesos y productos lácteos frescos). Esta reorientación productiva ha resultado en una mayor competencia en precios de los pro-



Gráfico 2
EVOLUCIÓN COMERCIO EXTERIOR PRODUCTOS LÁCTEOS (MILES TONELADAS EQUIVALENTES LECHE)



ductos lácteos y en variaciones en los flujos comerciales entre países.

En España, el déficit comercial de productos lácteos ha tenido un incremento de unas 975.000 toneladas de equivalente leche⁴ entre los años 2003 a 2006, debido en sus dos terceras partes a un incremento en las importaciones y en la restante a una reducción de las exportaciones (gráfico 2). El aumento es más reducido en valor, con un aumento de unos 174 millones de euros, debido al menor precio de los productos importados. De este modo, las importaciones cubren actualmente un 25% del consumo de productos lácteos. Este elevado incremento del déficit comercial ha estado impulsado por un aumento de un 6% en el consumo de productos lácteos entre los años 2003 a 2006, derivado en parte por el incremento de la población de inmigrantes⁵, aumento que, debido a la limitación de la producción por las cuotas, se ha cubierto en su mayor parte con las importaciones.

Los incrementos de las importaciones son debidos en partes casi iguales a productos de consumo (quesos y leche envasada) e industriales (leche sin envasar y en polvo). Parte de este flujo comercial parece ser un efecto de la reforma intermedia, al dirigir al mercado español partidas de leche antes destinadas a la intervención o a la elaboración de productos subvencionados, que antes de la reforma equivalían, por ejemplo en Francia, al 25% de la recogida de leche. Dentro

de este apartado se debe situar el incremento en las importaciones de leche sin envasar, la leche en polvo y parte de las importaciones de queso a bajos precios, que difícilmente cubre sus costes de producción⁶.

Por último, si examinamos los efectos de la reforma al nivel de las explotaciones observamos que en estos tres años transcurridos el descenso de los precios de intervención no ha tenido un efecto negativo sobre el margen unitario obtenido por las explotaciones de leche en España, debido a que el descenso en el precio de la leche ha sido inferior al importe de la prima láctea, pues, tal como se había indicado antes, el descenso del precio de la leche al productor en España fue inferior a la media europea comunitaria.

Conclusiones

La reforma intermedia de la PAC ha supuesto un cambio profundo sobre la regulación del mercado de productos lácteos antes existente, debido al debilitamiento en el apoyo a los precios, que convierte a los niveles de intervención en una red de seguridad para crisis muy intensas del mercado internacional.

En los tres años transcurridos, su efecto ha sido muy ligero en los precios, incluso algo inferior a la compensación parcial establecida por la prima láctea, por lo que no se ha traducido en un



descenso en las rentas unitarias de las explotaciones. Pero esta situación debe considerarse sólo como transitoria, tanto porque la aplicación de la reforma se desarrollaba de modo gradual como sobre todo por coincidir con un período alcista en el mercado internacional de productos lácteos.

En España el efecto en los precios incluso ha sido menor, siguiendo una tendencia más general de registrarse un impacto menor en los países que partían de niveles iniciales de precios más bajos. Sin embargo, hay un efecto muy acusado en el comercio exterior, con un elevado incremento en el déficit comercial, impulsado por no poder cubrirse el aumento del consumo interno ligado al incremento de la población con una expansión de la producción interna limitada por las cuotas, pero también por unas exportaciones a bajos precios de productos lácteos antes orientadas en sus países a la intervención o a los consumos subvencionados.

La abolición de las cuotas, con la posibilidad de que el calendario de transición se establezca en la próxima revisión de la PAC de 2008, a la luz de las estimaciones previas realizadas, va a tener impactos importantes en la producción, tanto en el ámbito social y económico como en la industria, al establecer unas nuevas condiciones de su-

ministro no limitadas por las cuotas nacionales existentes hasta ahora. Es aconsejable realizar estudios específicos de su posible impacto en España, tanto por las limitaciones estructurales existentes en parte de las explotaciones, que las ponen en una situación más sensible ante ese proceso de liberalización de la producción, como a nivel industrial, en un sector que tiene su producción concentrada en la leche envasada. Las posibilidades de que un escenario sin cuotas permita mejorar nuestro nivel de autoabastecimiento, reduciendo el elevado déficit comercial, dependería de las capacidades existentes tanto en la producción como en la industria. ■

▼ Notas

- ¹ La base de estos acuerdos se había adoptado ya en la Agenda 2000, en el año 1999, pero su aplicación se retrasaba hasta el año 2004, por lo que fue reformulada en la revisión de 2003.
- ² A realizar de modo gradual entre los años 2005 a 2008 para once países, pues están excluidos los cuatro que habían tenido un aumento excepcional de la cuota (España, Grecia, Irlanda e Italia) entre las campañas de 1999/2000 a 2001/2002.
- ³ Los niveles de reducción de los precios de intervención eran un 5% superiores a los finalmente aprobados.
- ⁴ Convertidos los distintos productos en la cantidad de leche necesaria para su elaboración.
- ⁵ La población española ha aumentado casi un 5% entre los años 2003 a 2006.
- ⁶ El precio medio declarado en las importaciones es de unos 3,5 euros por kilo.

▼ Referencias bibliográficas

BOUAMRA-MECHEMACHEZ., HADJALI-KEINH., REQUILLART V. (2002): "L'impact sur les marchés du lait et des produits laitiers de l'accord de Luxembourg". INRA Sciences Sociales. Journée du département ESR: *La réforme de la Politique Agricole Commune de juin 2003*. Paris, 10 décembre 2003.

COMISIÓN EUROPEA (1999): *Reforma de la PAC: una política para el futuro*. Dirección General de Agricultura. Comisión Europea.

COMISIÓN EUROPEA (2002): *Informe sobre las cuotas lecheras*. Documento de trabajo. SCE (2002). Dirección General de Agricultura. Comisión Europea.

COMISIÓN EUROPEA (2003): *Reforma de la PAC: perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible*. Dirección General de Agricultura. Comisión Europea.

FAPRI-IRELAND (2006): *World Agricultural Trade Reform and the WTO Doha Development Round: Analysis of the Impact on EU and Irish Agriculture*. FAPRI-Ireland Partnership. Teagasc Rural Economy Research Centre.

GOHIN A. (2004): *La réforme de la PAC de 2003 et le régime du paiement unique: impacts de différentes options de mise en oeuvre au niveau français*. INRA Sciences Sociales, n° 4-5, février 2004.

LIPS M., RIEDER P. (2005): "Abolition of Raw Milk Quota in the European Union: A CGE Analysis at the Member Country Level", *Journal of Agricultural Economics*, 56 (1): 1-17.

VAN BERKUM S., HELMING J. (2006): *European dairy policy in the years to come. Impact of quota abolition on the dairy sector*. Agricultural Economics Research Institute. The Hague.