

Evolución del mercado del sector lácteo*

1. ANTECEDENTES A LA INTRODUCCION DEL REGIMEN DE CUOTAS

Desde los inicios de la Comunidad Europea, el sector lácteo ha desempeñado un papel muy importante tanto en el sector agrícola como en el conjunto de la sociedad. Cuando se estableció en 1968 la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, la producción no resultaba suficiente para satisfacer la demanda, llegándose después en 1973/74 al nivel de abastecimiento de mercado, con lo cual, a partir de entonces, la situación comenzó a cambiar. Entre 1973 y 1983 las entregas de leche a las industrias continuaron aumentando a razón de un 2,6% anual; por contra, el consumo interior aumentó tan sólo a razón de un 0,5% anual.

A pesar de diversos intentos para limitar la producción láctea e impulsar el consumo, el desequilibrio del sector lácteo comenzó a agudizarse. Ni la introducción de una tasa de corresponsabilidad, ni los sistemas de transformación y comercialización, así como tampoco una política de precios prudente, pudieron detener el alza en la producción; por otro lado el consumo, las exportaciones y diversas medidas para el abastecimiento del mercado tanto interior como exterior, no pudieron lograr un equilibrio aceptable en el sector.

Los excedentes comenzaron a reflejarse en un espectacular aumento en los productos de intervención: mantequilla y leche desnatada en polvo. (L.D.P.) los cuales iban directamente a la intervención debido a su sistema de compra ilimitada. La consecuencia fue 1.320.000 t. de mantequilla almacenadas en 1986, comparadas con 10.000 t. en 1981, y de 890.000 t. frente a 279.000 t. de L.D.P. en los mismos períodos.

La situación podría haber sido peor sin los costosos programas para el empleo de L.D.P.: entre 1982 y 1986, 1.695.000 t. de L.D.P. fueron empleadas como pienso en el sector porcino y de aves de corral. Este tipo de medidas no pudieron ser tomadas para la mantequilla, ocasionando unas consecuencias muy graves para su nivel de almacenamiento.

En 1985, casi un tercio de la mantequilla y el 85% de la L.D.P. consumidos en la Comunidad estaban subvencionados.

Era evidente que no se podía permitir que tal evolución continuara en el sector; sector que suponía aproximadamente el 30% del presupuesto agrícola comunitario, el cual ya contaba con numerosas dificultades, junto a los problemas excedentarios de otros sectores; todo lo cual amenazaba la propia existencia de la Política Agrícola Común. Es muy importante darse cuenta que los elementos antes mencionados resultaron ser la base para la decisión del Consejo del 31 de marzo de 1984 por la que se ponía en marcha un régimen de cuotas a la producción durante un período de cinco años. La intención de este sistema era la de encauzar la producción a las necesida-

des del mercado, siendo ésta la solución que se consideró más apropiada en vista de las circunstancias del momento, aunque no es necesariamente la mejor alternativa en un mercado de economía abierta donde la fijación de precios depende del balance entre la oferta y la demanda.

2. EVOLUCION DEL MERCADO A PARTIR DE ABRIL de 1984

Durante el primer período de cuota, las entregas de leche descendieron en más de 5 millones de toneladas, lo que equivale a un 5% del máximo alcanzado en la campaña de 1983/84. Este descenso tan sustancial marcó un cambio radical en la evolución que tenían las entregas, particularmente si se comparaba con los años 1982 y 1983; ninguna de las anteriores medidas tomadas influyó tanto en las entregas de leche. Sólo dos estados Miembros sobrepasaron, aunque ligeramente, la cantidad global garantizada en 1984/1985.

El descenso también se reflejó en la producción de mantequilla y L.D.P.

Las compras por parte de la intervención bajaron en unas 130.000 t. de mantequilla y 541.000 t. de L.D.P., o bien, respectivamente un 20% y un 58% en comparación a 1983. Sin embargo, la suavización constante de los efectos disuasorios del sistema de cuotas y principalmente el artículo 4 (a) del Reglamento (CEE) n° 857/84 que permite la compensación entre productores, la existencia de la fórmula B (cuota de compra a las industrias lácteas) así como el permitir transferencias de cuotas para la venta directa en cuotas de entregas a la industria (cuya última data de fecha reciente, el 23 de julio de 1987 y que afecta directamente a las cantidades globales garantizadas para España), han derivado en aumentos en las entregas tanto en el segundo como en el tercer período de aplicación de cuotas, habiendo sobrepasado sus cantidades globales garantizadas, todos los Estados miembros salvo dos.

En consecuencia, la producción de mantequilla y L.D.P. comenzó a mostrar a mediados de 1985 incrementos sustanciales y preocupantes que se traducen en inaceptables compras masivas de ambos productos en intervención (490 515 t. y 247 314 t. en 1985, 647 448 t. y 602 343 t. en 1986 respectivamente).

Debido al mencionado exceso en las entregas tanto en el segundo como en el tercer período, el ligero descenso en el consumo interno y la decreciente participación de la C.E.E. en un mercado mundial cada vez menos cuantitativo, se impuso el tomar una serie de medidas urgentes para frenar el exceso de producción en el sector lácteo. La Comisión propuso por tanto, en septiembre de 1986, al Consejo una serie de medidas de emergencia a tomar en el sector. Se propuso incrementar el efecto disuasorio del régimen mediante la inmediata anulación del artículo 4 (a) del Reglamento (CEE) 857/84; aumentar el control del régimen en lo referente a la transferencia de cuotas; penalizar a aquellos productores que aumentaran el contenido en materia grasa y, por último, reformar el sistema de intervención pública para que sirviera como un mecanismo estabilizador del mercado durante el período anual de mayor producción y que no fuera la salidad más atractiva de todas las ofrecidas en el mercado. Basándose en lo anterior, el Consejo acordó limitar las compras de L.D.P. para la intervención en el período que va del 1 de abril al 30 de septiembre de cada año y la comisión decidió que cualquier aumento en el contenido de materia grasa en las entregas de leche sería penalizado. Sin embargo el Consejo no acordó la retirada del artículo 4 (a) antes mencionado.

(*) Colaboración enviada expresamente para este BOLETIN por D. Soren Bechgaard y D. Fernando Pérez Jiménez, de la Division de Productos Lácteos de la Comisión de las Comunidades Europeas.

Posteriormente, en otoño, la situación llegó a deteriorarse tanto que la Comisión informó al Consejo el 14 de noviembre de 1986 un informe preliminar relativo a la aplicación del sistema de cuotas, proponiendo a la vez un cierto número de medidas consideradas necesarias para rehacerse con el control del sector lácteo. Tras largas y difíciles discusiones políticas, el Consejo llegó en Diciembre de 1986 a un acuerdo relativo a las siguientes cuestiones:

- reducir las entregas de leche a las industrias en un 9,5% durante un período de dos años (7% en 1987/88 y un 2,5% adicional en 1988/89), que se divide en un 3% de reducción permanente (2% más el 1% acordado en mayo de 1986), de un 5,5% (4% más 1,5%) de reducción temporal mediante la compensación económica de 10 ECU/100 Kg. a aquellos ganaderos que cesen temporalmente la producción; y el 1% restante que se espera conseguir mediante el rígido cumplimiento del sistema de cuotas;
- aumentar el efecto disuasivo de la tasa de penalización subiendo-la al 100% en aquellos países que eligieron la fórmula «A»;
- adoptar un criterio para la suspensión de la compra permanente de mantequilla y L.D.P. en intervención durante el tiempo que resta del sistema de cuotas.

En marzo de 1987, el Consejo decidió que se suspenderían las compras de mantequilla cuando las cantidades ofrecidas a la intervención a partir del 1º de marzo de 1987 sobrepasaran las 180.000 t. (100.000 t. para la L.D.P.); estas se reabrirán en aquellos Estados miembros que registrarán una baja en los precios por debajo del 92% del precio de intervención, con el fin de mantener el mercado, y volviendo a suspender cuando se llegara a 250.000 t. reabriéndose nuevamente cuando el precio bajara del 90% del precio de intervención. Esta primera suspensión de compras de mantequilla tuvo lugar el 26 de junio de 1987.

Sin embargo resulta obvio que no es suficiente con suspender las compras a la intervención, ya que la existencia de grandes cantidades de mantequilla y L.D.P. almacenadas influyen de manera negativa tanto en el mercado interior como en el exterior. Por lo tanto el Consejo decidió en marzo de 1987 aprobar una serie de fondos para programas especiales de venta de mantequilla que supondrán una venta adicional de 1 millón de toneladas de mantequilla provenientes de los almacenes en un período de 2 años.

Tal y como se mencionó anteriormente, el Consejo y la Comisión han introducido un abanico de medidas desde que comenzó el sistema de cuotas con la clara intención de aumentar la eficacia del sistema de cuotas y de mejorar la situación del mercado, así como de volver a un nivel de economía de mercado donde el productor contribuya en mayor grado a la responsabilidad del nivel de producción.

Las intenciones resultan claras, pero ¿cuáles son las perspectivas presentes y futuras del mercado?

3. PERSPECTIVA PRESENTE Y FUTURA

Las decisiones tomadas en Diciembre de 1986 y marzo de 1987 ya han tenido y seguirán teniendo una importante influencia en la situación del mercado del sector lácteo.

Las primeras estimaciones provisionales indican que en los primeros cinco meses de 1987 las entregas de leche descendieron en más de un 3% en comparación al año anterior.

La producción de mantequilla y L.D.P. experimentó como consecuencia un considerable descenso, siendo este de un 12% y un 20% respectivamente, comparado igualmente al anterior año. Estos descensos se espera sean más importantes durante lo que queda de año, siendo evidente que tal evolución influenciará el que las cantidades ofrecidas a la intervención sean cada vez inferiores.

Durante los primeros seis meses de 1987 se han ofertado hasta 250.000 t. de mantequilla a la intervención, contrastando con las 433.000 compradas el anterior año en el mismo período. Para la L.D.P. el descenso es más notable: 40.000 t. compradas a las 400.000 t. del año anterior, tan solo un 10%.

A pesar de las fuertes reducciones habidas, la compra de mantequilla ha resultado más alta de la esperada, y al sobrepasarse el límite de 180.000 t. contadas desde el 1º de marzo las compras normales a la intervención fueron suspendidas el 29-6-87. La Comisión esta al corriente de las preocupaciones que asaltan tanto a las industrias como a las organizaciones de productores sobre las consecuencias que pueden traer las últimas decisiones del Consejo. Sin embargo, mientras que la compra normal en intervención se ha suspendido, se ha puesto en marcha un mecanismo de oferta que funciona cada dos semanas, mediante el cual el plazo máximo para hacerse cargo de la mantequilla ha quedado eliminado (antes era de 120 días) siendo este instantáneo; y el de su pago se ha reducido en 30 días (de 120 a 90), lo cual conlleva un efecto estabilizador del mercado.

La industria deberá hacer igualmente un esfuerzo por sostener el mercado de la mantequilla aumentando el número de almacenes privados que aseguren un correcto abastecimiento durante los meses de invierno, teniendo en consideración, igualmente, que la Comisión otorga a la industria ciertas garantías en cuanto a niveles de ayuda y estabilidad. La industria debe ser también responsable en la búsqueda de nuevas salidas y mercados, aceptando ciertos riesgos aunque dentro de unos límites bastante seguros. La intervención pública no pretendo nunca ser la mejor salida a los productos lácteos, y nunca lo será.

En lo referente a la L.D.P. la situación parece ser algo menos complicada, ya que el límite de 100.000 t. para la suspensión de la intervención queda lejos de alcanzarse, y no se preve a largo plazo que se llegue a tal suspensión.

La evolución de los almacenamientos de mantequilla y L.D.P. dependerá del desvío de la producción hacia otros derivados lácteos, de la evolución de entregas a las industrias, del consumo interno y de las exportaciones de ambos productos. La producción de quesos y leche entera en polvo esta aumentando y esto, unido a la suspensión de cantidades de referencia, hace que menos materia prima se destine a la fabricación de mantequilla y L.D.P. En cuanto a las exportaciones, cabe decir que, salvo que la leche condensada, el primer cuatrimestre de 1987 muestra un notable aumento de las mismas si se comparan con el mismo período de 1986, esperándose que siga esta evolución favorable durante el resto del año y a pesar de ser 1986 un año lejos de ser bueno.

La descripción anterior de la situación del mercado tanto pasada como presente indica que las decisiones del Consejo tomadas en diciembre de 1986 y en marzo de 1987, junto con toda la serie de medidas que llevan aparejadas comienzan a surtir sus efectos y reflejarán las mejoras del sector durante este año y el posterior, debiendo todas las partes implicadas aportar su contribución a la responsabilidad de limitar las entregas de leche a las industrias y a la reducción de almacenamiento de mantequilla y L.D.P., compartiendo igualmente los meritos de restablecer el equilibrio y la seguridad suficientes para la continuidad del sector lácteo en el ámbito del territorio de la C.E.E.

