

# ADAPTACION DEL SECTOR LECHERO AL REGIMEN DE CUOTAS

Por  
MANUELA CASTILLO QUERO (\*)

## I. INTRODUCCION

El año 1992 fue el año de la reordenación del sector lechero español, que supone la implantación definitiva del sistema de cuotas que contempla la Organización Común del Mercado de la leche y los productos lácteos (1). Las cuotas tenían que haberse aplicado desde nuestra integración a la hoy Unión Europea. Sin embargo, aunque la Administración inició la puesta en marcha del sistema mediante el desarrollo de los elementos necesarios (2), no hubo control de la producción de leche y, por tanto, tampoco percepción de la tasa suplementaria. De esta forma, se han eludido las normas comunitarias en materia de cuotas en un intento de favorecer a los ganaderos lecheros. Es evidente que, si se consigue evitar de alguna forma el pago de la tasa suplementaria que reclama Bruselas por la producción que excede la cuota, esta actitud de «dejar estar» ha sido rentable para los ganaderos que se han beneficiado de buenos precios para la leche sin obligaciones sobre la cantidad a producir. Otro tema va a ser el impacto y las adaptaciones que han de realizar los ganaderos cuando ahora tengan que limitar la producción a la cuota,

---

(\*) Dpto. de Economía Agraria de la ETSIA de Madrid.

(1) Reglamento (CEE) n.º 804/68.

(2) Real Decreto 2466/86 y posteriores Ordenes Ministeriales.

– Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 168 (abril-junio 1994).

---

máxime cuando éstos hayan realizado fuertes inversiones para aumentar la producción.

Por otra parte, durante este período, que coincide con el período de adhesión, las estadísticas y datos sobre el sector han sido escasas y de dudosa fiabilidad por razones evidentes. Es aquí, donde se enmarca el presente trabajo. Se pretende investigar cuál ha sido la producción de leche durante este período. También, y en una segunda parte, se intentará predecir la situación del sector en un futuro con cuotas.

La Administración española no ha sido la única que no ha aplicado las cuotas. Italia, por ejemplo, lleva incumpléndolas desde el año 1984. Lógicamente no resulta fácil, políticamente hablando, limitar la producción de leche, sobre todo en un país deficitario en este producto. Tampoco Grecia controla la producción de sus ganaderos y, lo mismo puede decirse de Portugal, países todos con problemas para ajustar su producción a su cuota. En los países mediterráneos el sector lechero está menos desarrollado y tiene menor peso en el conjunto del sector agrario que los países del norte de Europa. La responsabilidad en la generación de excedentes en el sector lácteo es mucho menor en estos países, razón por la que se ha intentado evitar la aplicación de las cuotas.

El resto de países de la Unión Europea aplican el sistema de cuotas, de forma más o menos rigurosa, desde su aprobación en el año 1984. Como se sabe, este mecanismo consiste básicamente en la determinación de una cantidad máxima garantizada de leche comercializada o cuota para cada país. A su vez, la cuota nacional se reparte entre los ganaderos e industrias transformadoras en base a la leche comercializada en un período de referencia (3). De esta forma, la leche comercializada por encima de la cuota disponible para un ganadero da lugar a la imposición de una tasa suplementaria altamente restrictiva (4). Cada país tiene asignadas dos tipos de cuotas, una cuota de entregas de leche a industrias transformadoras y una cuota de ventas directas al consumidor, esta última mucho menos

---

(3) Año 1981 o 1983 según países.

(4) Actualmente, es el 115 por ciento del precio indicativo de la leche. El Reglamento (CEE) n.º 395/92 establece la tasa suplementaria y las modalidades de aplicación.

importante. Inicialmente se preveían dos fórmulas de percepción de la tasa suplementaria, en función de a quién se le asignara la cuota, a los ganaderos –fórmula A–, o a las industrias –fórmula B (5)–. Pero hoy existe una única fórmula mixta donde es la industria la encargada de abonar y repercutir la tasa a sus ganaderos por la cantidad en exceso de ésta, una vez que se han llevado a cabo las compensaciones correspondientes (6).

Diez campañas de limitación de la producción mediante las cuotas en la CEE ha representado un verdadero truncamiento de la tendencia de producción en los años precedentes. Las entregas de leche, que venían incrementándose a un ritmo de casi un 3 por ciento anual, se reducen en un 1,5 por ciento anual por el ajuste a las cuotas y sucesivas reducciones de éstas. Tanto los precios en Europa como en el mercado internacional han reflejado el relativo saneamiento del sector de la leche y productos lácteos. No obstante se está lejos de un equilibrio oferta-demanda como lo indica las continuas intervenciones en el mercado de la mantequilla y la leche desnatada en polvo. Por ejemplo a finales de junio de 1994 los stocks comunitarios eran de 234.600 toneladas de mantequilla y 79.600 toneladas de LDP.

Los ganaderos han tenido que ajustar su estructura productiva a la nueva situación. El ajuste a las cuotas ha supuesto una reducción importante del censo del vacuno lechero (2,8 por ciento anual), mientras que los rendimientos lecheros han seguido progresando a su ritmo histórico. También se ha observado una reducción de la carga ganadera lo que ha permitido reducir los costes de alimentación del ganado. Por otro lado, la limitación de la producción de leche ha favorecido una cierta diversificación de las explotaciones fundamentalmente hacia producciones cárnicas (vacuno de carne y ovino).

Además de las adaptaciones que han tenido que realizar los productores para ajustarse a las cuotas, éstas también han inducido una reducción importante del número de ganaderos. En un sistema de cuotas, los ganaderos que desean incrementar su producción presio-

---

(5) Inicialmente la tasa suplementaria era distinta según la fórmula, siendo más baja para la fórmula A al no permitir la compensación de cantidades por encima y por debajo de cuotas en cada industria.

(6) Para mayor información sobre la percepción de la tasa y los problemas de dilución de ésta ver M. Castillo (1992).

nan el abandono de la producción de otros. Esta presión se materializa en las respectivas reservas nacionales alimentadas por los programas de primas al abandono, que todos los países han desarrollado en mayor o menor medida. En los países donde estos programas han sido insuficientes, como en el Reino Unido y Holanda, las necesidades de cuota por parte de los productores han desarrollado un mercado de cuotas ágil, con precios elevados para éstas. La reglamentación comunitaria exige la ligazón de la cuota a la tierra en caso de transmisiones entre ganaderos, aunque se permite el arrendamiento anual de cuota sin tierra. El abuso de esta última práctica en el Reino Unido y Holanda ha sido denunciado repetidas veces por la Comisión, dado que el uso continuo de esta opción representa en la práctica una transmisión sin tierra.

La forma en la que se realicen las transferencias de cuota entre productores, a través del mercado, o de la reserva nacional, o reserva regional, etc, condicionan la distribución productiva, la estructura de costes, y en definitiva, la eficiencia productiva. Para el desarrollo pleno de las cuotas en España será importante tener en cuenta todos estos elementos del sistema.

Ante la limitación de la producción y por tanto, la contención de los gastos presupuestarios en el sector lácteo, la Reforma de la PAC no sólo prorroga el sistema de cuotas hasta el año 2000, sino que lo extiende a otros sectores productivos. Esto ya había sido advertido por algunos analistas que consideraban que los rápidos resultados de las cuotas en un sector tienden a perpetuarlas y a aplicarlas en otros sectores. Algunos miembros de la Comisión europea han reconocido que, ante el enorme potencial de incremento de la producción, no hay alternativa posible a las cuotas.

La Reforma de la PAC en el sector lácteo no supone tal reforma, sino una continuación de la política de cuotas. Los únicos cambios se refieren al volumen de cuotas libre de tasa suplementaria, a los precios institucionales y a la eliminación de la tasa de corresponsabilidad. En cuanto al total de cuota, la Reforma contemplaba la posibilidad de reducirlas en un 2 por ciento entre la campaña 1993/94 y 1994/95 que se decidiría en función de la situación del mercado. Sin embargo, no se aprobó reducción alguna en ninguna de las campañas, manteniéndose también constante para la campaña 1995/96, aunque

---

la Comisión sigue aconsejando dicha reducción ante el empeoramiento del mercado mundial. Entre estas dos campañas también debía reducirse un 5 por ciento el precio de intervención de la mantequilla. Una reducción del 3 por ciento ya ha sido practicada en la campaña 1993/94 y un uno por ciento adicional, es decir, un 3 por ciento se aplicará en 1994/95. La Reforma también amplía las medidas destinadas al fomento del consumo y a la mejora de la calidad, financiándose éstas sólo con la tasa suplementaria, al suprimirse la tasa de corresponsabilidad. Otras medidas aprobadas son la ampliación del programa de reestructuración con la financiación del FEOGA de primas al abandono, y la ampliación de cuota para España y Grecia en 500.000 toneladas y 100.000 toneladas respectivamente (7).

Como puede verse, se introducen muy pocos cambios. Incluso la reducción del precio de la mantequilla tampoco es significativa, si se tiene en cuenta que además queda parcialmente compensada por la eliminación de la tasa de corresponsabilidad. La prima por vaca en explotaciones extensivas, propuesta por la Comisión, sí introducía un cambio en la política precedente, pero ésta no fue aceptada por el rechazo de países como Holanda con una producción muy intensiva.

No sólo la Reforma de la PAC va a condicionar el futuro. Hay que tener en cuenta los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. La reducción de las exportaciones subvencionadas y las medidas de acceso al mercado van a incidir negativamente en los precios y en el equilibrio oferta-demanda. Es posible, por tanto, que reducciones adicionales de cuotas puedan aprobarse. Por otro lado, hay que tener en cuenta que desde el establecimiento de las cuotas, la Unión Europea está perdiendo cuota de mercado, mientras países como Nueva Zelanda, Australia y EEUU están incrementando la producción y el volumen de sus exportaciones. La pérdida de mercados tradicionales de exportación en la Europa del Este inciden también negativamente. Las medidas liberalizadoras aprobadas en el GATT van a reforzar los cambios en esta dirección. El incremento de los precios internacionales esperados con estos acuerdos puede ir debilitándose si continúa la expansión productiva en otros países.

---

(7) Italia también ha conseguido un incremento de 900.000 tn.

Por otro lado, otro factor que afectará al mercado de la leche y los productos lácteos es la aprobación reciente en EEUU de la utilización de la hormona BST, que incrementa el rendimiento lechero en una media del 20 por ciento. Esto hará que la producción americana aumente, empeorando la situación del mercado internacional. La Unión Europea, por su parte, sigue prohibiendo su utilización, pero será difícil impedir la importación de leche y productos lácteos procedentes de vacas tratadas. Ante esta situación un sistema de cuotas quizás tenga poco sentido.

## II. LAS CUOTAS EN ESPAÑA

La cuota en España fue fijada desde la primera campaña en base a la cantidad de leche comercializada en el año 1983. La cantidad referencia de acuerdo con este año base fue de 5.400.000 tn, repartidas entre 4.650.000 tn de entregas de leche a la industria y 750.000 tn de ventas directas al consumo. Desde esta primera campaña, la cuota nacional ha sufrido sucesivas reducciones, suspensión temporal, transferencias de cuota de venta directa a cuota de entrega a industria, asignaciones de la reserva comunitaria, e incrementos netos de cuota. En el cuadro 1 se recogen las cuotas disponibles en cada campaña teniendo en cuenta todos estos cambios.

Ya se ha indicado que a pesar de la obligatoriedad de percibir la tasa suplementaria por las cantidades que superaran la cuota nacional, no es hasta el año 1992 cuando se afronta su aplicación real. Como paso previo se aprueba un plan de reordenación del sector lácteo (8), que sirve de marco de referencia para el desarrollo del sistema contemplando todos los elementos básicos del mismo, conforme a la normativa comunitaria, que deben ir aplicándose a partir de sucesivas ordenes ministeriales.

Aunque en 1986/87 se realizaron asignaciones provisionales de cuotas individuales, dada la ausencia absoluta de control de éstas, se hacía necesario un nuevo proceso de asignación de cuotas. Los criterios que han guiado esta asignación han consistido en

---

(8) Real Decreto 1888/1991 de 30 de diciembre.

Cuadro 1

CUOTA NACIONAL EN CADA CAMPAÑA (1.000 tn)

<i>Campañas</i>	<i>Entrega industrias</i>	<i>Venta directa</i>
1986/87	4.650	750
1987/88 (1)	4.471	685
1988/89 (2)	4.354,75	677,5
1989/90 (3)	4.551,25	527,5
1990/91	4.551,25	527,5
1991/92 (4)	4.458,25	516,5
1992/93	4.457,25	516,5
1993/94 (5)	5.200,00	366,95

(1) 2% de reducción de cuotas; suspensión de un 4% de cuotas de entregas; trasvase de 50.000 tn. de cuota de venta al consumo a cuota de entregas; y asignación de 50.000 tn. de la reserva comunitaria.

(2) Reducción adicional del 1% de las cuotas; y suspensión total del 5,5%.

(3) Reducción adicional del 1% de la cuota de entregas; trasvase de 150.000 tn. de ventas a entregas; y asignación de otras 46.500 tn. de la reserva comunitaria.

(4) Reducción adicional del 2% de las cuotas.

(5) Incremento de 500.000 tn. en la cuota de entregas; trasvase de 150.000 tn. de cuota de venta a cuota de entregas; y ajustes en las cantidades suspendidas y en las asignaciones de la reserva comunitaria.

Fuente: Aplicación de la PAC en España (MAPA). La situación de la agricultura en la Comunidad. y R.D. 324/1994.

reconocer como cuota definitiva la cuota provisional, incrementada en un 90 por ciento de la cantidad de leche comercializada en la campaña 1991/92 por encima de la cuota provisional, en caso de que exista tal superación. Por otro lado, aquellos ganaderos sin cuota provisional pero que entregaron leche en la campaña 1991/92, se les reconoce como cuota definitiva el 80 por ciento de las entregas.

Al mismo tiempo, y para poder ajustar la producción a la cuota nacional, se establece un plan de primas al abandono definitivo de la producción de leche (9). El plan, financiado en un 85 por ciento por la Administración española, ha permitido liberar 600.000 tn de leche. Los ganaderos que se han acogido al programa reciben una prima de 6ECUS al año por cada 100kg que se dejan de comercializar (9,347 ptas/kilo), durante 7 años. O bien, 7,5 ECUS/ 100kg (11,56 ptas/kilo) y año durante 5 años. El programa ha tenido mucho éxito superando las peticiones la dotación prevista, por lo que se han tenido que establecer ciertas prioridades. En primer lugar, han abandonado los productores en suspensión temporal, los más pequeños (menos de 60.000 kg de entregas, entre 60.000 y 100.000 kg y más

(9) Orden Ministerial del MAPA del 30/12/1991.

de 100.000 kg), y, dentro de cada grupo, los ganaderos con dificultades por motivos de sanidad y calidad de los productos, y los ganaderos de mayor edad.

En el marco del plan comunitario de reestructuración de la producción láctea aprobado en la Reforma de la PAC, se establece un nuevo plan de abandono definitivo de 270.000 tn que posteriormente se amplían a 287.430 tn (10). De nuevo, las solicitudes de abandono superan ampliamente las dotaciones previstas. Las primas de este nuevo plan son aún más atractivas, 13 ptas/litro y año durante 5 años. Pero, a diferencia del plan anterior, el objetivo no es reducir la producción para ajustarse a la cuota nacional, sino abastecer la reserva nacional de cuota con la que poder atender las peticiones de productores con mayores necesidades de cuota.

Dentro del plan comunitario, se aprueba un nuevo plan más reducido para comprar 5.650 tn, con primas de 53 ptas/litro en un solo año (11). Las prioridades en la asignación de las cantidades liberadas mediante estos dos últimos planes, contempladas en la reglamentación comunitaria, son en primer lugar, los ganaderos con programas de mejora que implican incrementos de producción, agricultores jóvenes, agricultores a título principal, y por último, explotaciones situadas en zonas con problemas específicos.

El proceso de compra y reasignación de cuota se está llevando a cabo a través de las reservas regionales. Es decir, la cuota nacional se regionaliza de forma que, al margen de las peticiones de cuota adicional y de las solicitudes de abandono, la cuota de cada Comunidad Autónoma se mantiene constante. Las tensiones políticas entre CCAA por conseguir mayor cuota para sus ganaderos hacían predecir este desenlace, como ha ocurrido en Francia. Esto supone un elemento más de rigidez en el sistema. Pero, sin embargo, la crítica a esta forma de operar basándose en la eficiencia económica, nos llevaría también a cuestionar la racionalidad de asignar cuotas nacionales, e incluso la contingentación de la producción a nivel comunitario.

---

(10) OM de 30 de julio y OM de 13 de diciembre de 1993.

(11) Ordenes del 13 y 28 de diciembre de 1993.



Las condiciones que han de cumplir las cesiones temporales de cuota, han sido también recientemente establecidas (12). Representan arrendamientos anuales de cuota sin tierra que deben ser aprobados por cada Comunidad Autónoma en cada campaña. Al final de cada campaña podrán renovarse por otro año, pero si la cantidad cedida supera la mitad de la cuota disponible por el ganadero, no podrá cederse por más de dos períodos seguidos, salvo que existan causas de fuerza mayor. Esto para que la medida permita realizar ajustes coyunturales y evitar que el ganadero abandone la producción de leche por la renta que le generará la cuota. La normativa española mantiene, en este sentido, la filosofía de la Comisión de evitar la desconexión de la cuota a la tierra, y que la cuota pueda intercambiarse libremente entre explotaciones. Sólo la reserva nacional lleva a cabo la compra-reasignación de cuotas. El desarrollo de un mercado de cuotas entre ganaderos agilizaría este proceso pero a costa de incrementar los costes de producción. No obstante, aún con limitaciones al mercado libre, las cuotas tendrán un precio en la cesión temporal, y, en caso de transmisión de la explotación en compra-venta o arrendamiento, el valor de la cuota se materializará en un mayor precio de la tierra.

También se ha regulado la forma en la que se han de llevar a cabo las compensaciones de cuotas para determinar la tasa a pagar por los productores que la superan (13). La compensación se realiza primero entre ganaderos a nivel de cada industria y, posteriormente entre industrias a nivel nacional. Las cuotas y los instrumentos ligados a éstas representa un cambio importante de política en el sector lácteo. La adaptación al sistema planteará algunos problemas, como los que comienzan a observarse entre industrias y ganaderos por el pago de la tasa. Los datos provisionales de entregas de la campaña 1993/94 indican una superación de la cuota en unas 37.000 toneladas por lo que el importe de la tasa suplementaria sería de unos 2.000 millones de pesetas (14).

---

(12) Orden del 9 de septiembre de 1993.

(13) El R.D. 324/94 establece las normas para la aplicación de la tasa suplementaria.

(14) Agro-Europa, 12/9/1994.

### III. LA PRODUCCION DE LECHE EN EL PERIODO 1987-1992

Durante el período 1987-1992, los datos suministrados por la Administración española a la Comisión europea indicaban una producción de leche que en cada campaña se ajustaba a la cuota disponible. Las cifras de producción, por tanto, reflejaban un truncamiento de la tendencia previa, como si las cuotas efectivamente se estuviesen aplicando, cuando la realidad era otra. El propio Ministerio de Agricultura ha reconocido que la producción de leche es bastante superior a la que recogen las estadísticas (15). No obstante, no se ha llevado a cabo una revisión de éstas.

Pretendemos estimar cuál ha sido la producción de leche durante este período. Para ello se va a utilizar un modelo de oferta de leche previamente estimado, con datos a nivel nacional para el período 1965-1986 (16). Se trata de un modelo econométrico de series temporales, donde la variable endógena o variable decisión es el número de vacas lecheras existentes cada año. Por otro lado, el rendimiento lechero medio sigue una tendencia anual, en respuesta a la evolución de factores tecnológicos y biotecnológicos. Por tanto el modelo representa la respuesta a largo plazo de los productores lecheros, de la siguiente forma:

$$NV_t = 2.381,25 + 73,19PL_{(t-1)} + 55,35PL_{(t-2)} + 37,24PL_{(t-3)} + 18,78PL_{(t-4)} - 147,76PA - 0,34RV$$

$$(8,19) \quad (4,65) \quad (4,63) \quad (2,28) \quad (1,88) \quad (-7,04) \quad (-4,21)$$

donde NV es el número de vacas lecheras; PL es el precio medio anual percibido por la leche deflactado por el índice general de precios agrarios percibidos; PA es el precio medio de los tres últimos años de los piensos compuestos para la alimentación de vacas lecheras deflactado por el índice de precios al consumo; y RV es el rendimiento lechero medio.

Según el modelo, los ganaderos forman sus expectativas de precios en base a los precios históricos hasta cuatro años atrás. Los coe-

(15) La Comisión ha condonado el pago de la tasa suplementaria por la superación de cuotas hasta el año 1989, pero exige a la Administración española el pago de casi 1.000 millones de ECUS correspondientes a las campañas 1990/91, 1991/92 y 1992/93.

(16) M. Castillo op. cit.

ficientes de los precios de la leche desfasados siguen un polinomio de grado 2, por lo que los coeficientes estimados fueron sólo 2.

Los valores de las elasticidades, calculadas en el punto medio son las siguientes:

<u>Variables</u>	<u>Elasticidades</u>
PL(-1)	0,25
PL(-2)	0,17
PL(-3)	0,11
PL(-4)	0,06
PL	0,61
PA	-0,37
RV	-0,53

A la hora de utilizar el modelo anterior para predecir el censo de vacas durante el período 1987-92, es necesario asumir una serie de hipótesis o restricciones. En primer lugar, es necesario suponer que los ganaderos lecheros van a seguir actuando durante el período de predicción como en el pasado. Este supuesto es bastante restrictivo pero necesario. Nuestra incorporación a la CEE puede ser un factor lo bastante importante como para alterar la estructura del modelo. Pero, también hay que tener en cuenta que el sistema de cuotas no se ha aplicado y los productores han continuado la producción sin limitación alguna. No obstante, esto representa una limitación que deberá tenerse en cuenta.

En segundo lugar, es necesario asumir alguna hipótesis sobre el comportamiento de los rendimientos. Por idénticas razones se va a considerar que los rendimientos durante este período evolucionan de igual forma que en el pasado, es decir a una tasa del 2,06 por ciento anual.

En base a las hipótesis anteriores y a los valores constatados de los precios (leche y piensos), el modelo arroja los resultados que aparecen en el cuadro 2.

De acuerdo con los resultados del modelo y el total de cuota disponible en cada campaña, se ha calculado también el excedente de leche sobre la cuota, que también se recoge en el cuadro 2.

Para valorar los resultados hay que tener en cuenta las limitaciones e hipótesis anteriores. Además, para calcular el excedente sobre

Cuadro 2

## ESTIMACION PRODUCCION 1987-92

Años	<i>RV</i> (kg/vaca/año)	<i>NV</i> (miles de vacas)	<i>Produc. de</i> <i>leche (mil tn)</i>	<i>Leche</i> <i>comercializada</i> (*) (mil tn)	<i>Exceso sobre</i> <i>cuota (mil tn)</i>
1987	3.534	1.845	6.519	5.685	529
1988	3.607	1.833	6.613	5.766	734
1989	3.682	1.846	6.798	5.928	849
1990	3.758	1.907	7.169	6.251	1.172
1991	3.837	1.869	7.170	6.252	1.277
1992	3.917	1.820	7.128	6.215	1.241

(\*) Se ha considerado un porcentaje de leche comercializada del 87.2 por ciento sobre la producción anual, valor medio del valor registrado para el período 1983-90.

Fuente: Elaboración propia.

cuota se ha considerado equivalente el año natural y el período de campaña, de 1 de abril a 31 de marzo, aunque las diferencias no son muy significativas. La producción y censo lechero calculados se han representado en los gráficos 1 y 2, donde también aparece la evolución a lo largo del período de estimación y los datos que se derivan del ajuste.

Como puede observarse, la producción de leche estimada mantiene la tendencia previa, aumentando en el período 1987-92 un 1,8 por ciento anual. La producción bruta de leche en los últimos años supera los 7 millones de toneladas, y por tanto, el excedente sobre la cuota sobrepasa el millón de toneladas, aunque no alcanza ningún año los 1,5 millones de toneladas que cifran algunas fuentes (17). Tomando como válidos los resultados del modelo, la tasa suplementaria que correspondería pagar por la superación de cuota durante los años 1990, 1991 y 1992 sería de 1.155 millones de ECUS (308 ECUS/tn), lo que parece bastante próximo a lo exigido por Bruselas.

#### IV. PREDICCIONES PARA EL PERIODO 1993-2000

En esta segunda parte se pretende predecir la situación del sector durante el período previsto de aplicación de las cuotas, es decir hasta

(17) Agro-Europa, 15/3/1993.

GRAFICO 1

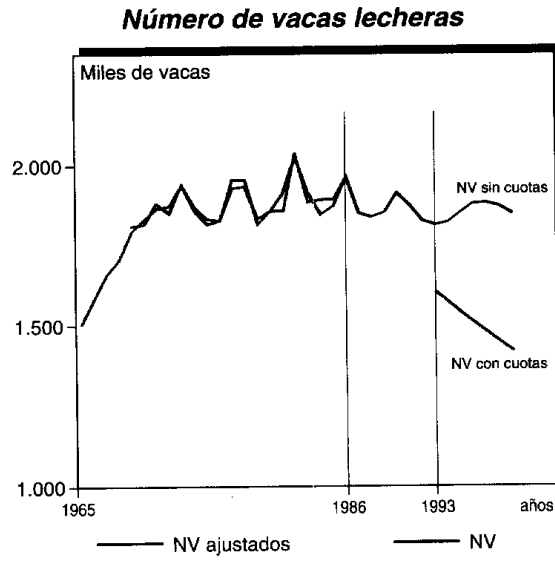
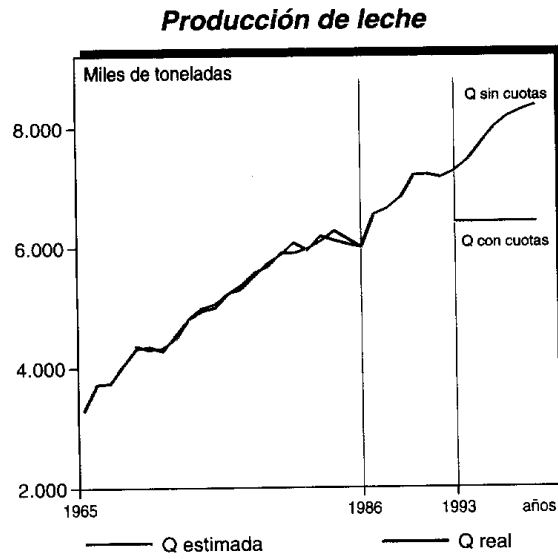


GRAFICO 2



la campaña 1999/2000. El supuesto básico de partida va a ser que la producción durante este período será igual a la cuota disponible. Es decir, no contemplamos la posibilidad de que la producción supere la cuota. Si el sistema se aplica de forma rigurosa, es de esperar que, en caso de rebasamiento, éste sea de escasa cuantía, dada la alta tasa a pagar. Por otro lado, tampoco se contempla la posibilidad de que la producción sea inferior a la cuota, aunque esto último es más fácilmente asumible.

La cuota disponible se va a considerar constante e igual 5.566.950 tn, que incluye el incremento neto concedido de 500.000 tn, y que representa una producción anual bruta de 6,4 millones de toneladas (considerando un porcentaje de leche comercializada del 87,2 por ciento).

La segunda hipótesis se refiere a la evolución de los rendimientos, considerándose que aumentarán a la misma tasa que en el pasado, lo que parece coherente ante lo observado en el resto de países comunitarios. Por tanto, fijada la cuota y la evolución de los rendimientos, se trata de ajustar en cada campaña el censo lechero para que la producción sea igual a la cuota.

Por otro lado, utilizando el modelo de oferta de leche, se predecirá el precio que induciría a producir un volumen de leche equivalente a la cuota (PEQ). El objetivo perseguido es estimar el valor de la cuota unitaria, por litro y año. De esta forma, la diferencia entre el precio percibido por la leche y el precio equivalente a cuota refleja el coste implícito de la cuota o explícito, en caso de arrendamiento o compra de cuota. La cuota representa un input más de producción y como tal ha de ser retribuido. En definitiva, el esquema utilizado en la predicción se describe en el gráfico 3.

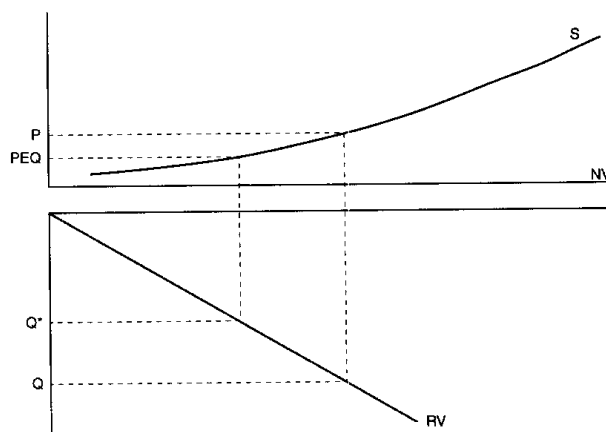
Al mismo tiempo, se predecirá la producción de leche en un escenario de referencia sin cuotas, cuyo objetivo es que sirva como base para la comparación y, en particular, mostrará el potencial productivo del sector.

Para ello, es necesario asumir un determinado comportamiento de los precios de la leche y de los piensos compuestos. Para la leche, y dado que se trata del precio deflactado por el índice general de precios agrarios percibidos, se van a considerar constantes a lo largo de todo el período de predicción. En cuanto a los precios reales de los piensos compuestos, se ha tener en cuenta la reducción del 29 por

---

GRAFICO 3

**Esquema PEQ**



ciento en 3 años de los precios de los cereales aprobada en la Reforma de la PAC. Así, se supondrá que éstos disminuyen un 13,6 por ciento cada uno de los tres primeros años y, en los años siguientes, evolucionan como en el pasado, es decir se reducen un 3,6 por ciento anual.

Los resultados aparecen en los cuadros 3 y 4, y se representan también en los gráficos 1 y 2. El escenario de referencia sin cuotas, muestra el potencial productivo, donde el censo se mantiene más o

Cuadro 3

PREDICCIÓN PRECIO DE CUOTA

Años	NV (miles de vacas)	PEQ (*) (ptas/kg)	Precio anual cuota	
			ptas/kg (*)	%PL
1993	1.597	28,40	7,39	20,1
1994	1.564	27,19	8,61	24,1
1995	1.532	25,88	9,89	27,6
1996	1.501	24,52	11,26	31,5
1997	1.471	23,61	12,18	34,0
1998	1.440	23,07	12,73	35,6
1999	1.412	22,89	12,89	36,0

(\*) Precios constantes de 1992. Deflactados por el Índice General de precios Agrarios Percibidos.  
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4

## PREDICCIÓN EN EL ESCENARIO DE REFERENCIA SIN CUOTAS

Años	RV (kg/vaca/año)	NV (miles de vacas)	Produc. de leche (mil tn)	Leche comercializada (*) (mil tn)
1993	3.998	1.807	7.224	6.299
1994	4.082	1.815	7.410	6.462
1995	4.166	1.845	7.688	6.704
1996	4.253	1.873	7.964	6.945
1997	4.341	1.875	8.141	7.099
1998	4.432	1.836	8.255	7.198
1999	4.524	1.840	8.321	7.256

(\*) Se ha considerado el mismo porcentaje de leche comercializada, es decir, el 87,2%.

Fuente: Elaboración propia.

menos constante y la producción crece por la mejora de los rendimientos alcanzando casi los 8,3 millones de toneladas al final del período.

La contingentación de la producción mediante la cuota supone mantener la producción al nivel medio existente en 1984 y 1985. Desde entonces, la producción ha crecido de forma importante al no aplicarse las cuotas. La limitación de la producción supone una ruptura de la tendencia, donde la escasez de cuota se refleja en el precio de ésta. El valor anual de la cuota durante la primera campaña es el 20 por ciento del precio de leche, que aumenta progresivamente siendo el 36 por ciento al final del período.

Podemos comparar el valor calculado de la cuota en el año 1993, primera campaña de aplicación del sistema, con las primas pagadas al abandono de la producción lechera. Considerando una tasa de actualización comprendida entre el 5 y 7 por ciento, descontada la inflación, la prima al abandono en el año 1992 supone un total de entre 58,5 y 55,5 pesetas por kilo que se deja de producir. Si suponemos, por otro lado, que el horizonte de aplicación de las cuotas es de 7 campañas, el valor capitalizado de la cuota en ese mismo año estaría comprendido entre 42,8 y 39,8 ptas/kg.

Estos valores explican el gran éxito alcanzado por los planes de abandono puestos en marcha por la Administración española. No obstante, conforme se avance en la aplicación del sistema se incrementa el valor de la cuota, entre otras razones por las expectativas de permanencia del sistema, si éste se aplica mas allá del año 2000.



Además, la mejora de los rendimientos desplaza progresivamente la oferta, lo que hace aumentar el precio de la cuota. Las primas al abandono deben, por tanto, crecer para estimular el abandono de la producción. No obstante, hay que tener en cuenta que éste es un precio medio, y que cada ganadero tendrá su propio precio sombra para la cuota en función de la estructura productiva (18).

Teniendo en cuenta que el primer programa de abandono logró liberar 600.000 tn de cuota, y que la producción comercializada en el año 1992 ha sido estimada en 6.215.000 tn, el exceso sobre la cuota disponible para la primera campaña es de 48.050 tn, es decir un 0,86 por ciento sobre la cuota. Con la ampliación de cuota, estos abandonos han sido prácticamente suficientes para el ajuste a la cuota, lo que ha permitido que las cantidades liberadas mediante posteriores planes de abandono hayan podido resignarse a productores con necesidades de cuota.

Los abandonos incentivados por las primas que liberan cuota sin posteriores reasignaciones suponen desplazamientos de la oferta hacia la izquierda. Teniendo en cuenta esto y considerando que la producción prácticamente se ajusta a la cuota disponible, se ha vuelto a calcular la situación con cuotas pero partiendo de una situación de equilibrio en el año 1992. Es decir se va a considerar que el precio equivalente a cuota en ese año es igual al precio de la leche, y por tanto, el precio de la cuota es cero. Los resultados se muestran en el cuadro 5.

Como puede observarse, el precio de la cuota es considerablemente más reducido que el calculado anteriormente. No obstante, a medida que se avanza en la aplicación del sistema el precio irá progresivamente aumentando. De esta forma, en la última campaña el precio anual de la cuota será el 18 por ciento del precio de la leche.

## V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

A falta de estadísticas suficientes sobre el sector productor de leche, esta investigación ha intentado esclarecer la situación del

---

(18) Por ejemplo, Helming, Oskam y Thijssen (1993) calculan el precio sombra de explotaciones holandesas grandes/pequeñas e intensivas/extensivas.

Cuadro 5

## PREDICCIÓN PRECIO DE CUOTA

Años	PEQ (*) (ptas/kg)	Precio anual cuota	
		Ptas/kg (*)	%PL
1992	36,86	0	0
1993	34,67	1,10	3,4
1994	33,46	2,33	6,5
1995	32,15	3,63	10,2
1996	30,79	5,00	14,9
1997	29,87	5,92	16,5
1998	29,34	6,45	18,0
1999	29,16	6,63	18,5

(\*) Precios constantes de 1992. Deflactados por el Índice General de precios Agrarios Percibidos.

Fuente: Elaboración propia.

mismo en el período transitorio, durante el cual se ha eludido el compromiso de las cuotas. Para ello se utilizó un modelo de oferta de leche a largo plazo, función de los precios pasados hasta cuatro años atrás, de los precios de la alimentación del ganado y de los rendimientos unitarios. A la hora de valorar los resultados hay que tener en cuenta las hipótesis mantenidas, y en concreto, el supuesto sobre el comportamiento de los ganaderos durante el período de predicción.

Los resultados muestran una producción bruta que supera los 7 millones de toneladas en los últimos años, lo que supone más de 6,2 millones de toneladas comercializadas. El excedente sobre la cuota asignada, por tanto, sobrepasa el millón de toneladas, lo que parece coherente con las cifras que se manejan sobre el sector y, en concreto, con la multa exigida por la Comisión.

Por otro lado, si se tienen en cuenta los abandonos de 600.000 toneladas provocados por el programa de primas, en el año 1992 se habría ajustado la producción prácticamente a la cuota, con un excedente del 0,86 por ciento.

En una segunda parte, se ha estimado la situación con cuotas, y en concreto el precio de la cuota durante el período previsto de aplicación de éstas, es decir hasta el año 2000. El precio de la cuota se calcula como la diferencia entre el precio de la leche y el precio equivalente a cuota, es decir, el coste marginal de la cuota. Estos resultados se han contrastado con la predicción de un escenario de referencia sin cuotas.

Los valores estimados explican el éxito de los programas de abandono, con primas que superan el valor capitalizado de la cuota. No obstante, hay que tener en cuenta que a medida que se avance en la aplicación del sistema, crecerá el carácter limitante de la cuota, creciendo el precio de éstas. Las necesidades de cuota de muchos ganaderos presionarán sucesivos programas de abandono, o en su defecto, desarrollarán un mercado de cuotas. Ante un creciente valor de éstas, por la reducción del coste marginal así como por el incremento en el horizonte previsto de aplicación, las primas deberán ser cada vez más atractivas para incitar al abandono. La extensión del sistema a otros sectores agrícolas y ganaderos también incidirán en ese sentido, al agotarse las posibilidades de producciones alternativas.

#### BIBLIOGRAFIA

- AGROEUROPA.  
CASTILLO QUERO, M. (1992). *Las políticas limitantes de la oferta lechera: Implicaciones para el sector lechero español*. MAPA-Serie Estudios.  
COMISIÓN CEE. *La situación de la Agricultura en la CEE*. Varios años.  
HELMING, J.; OSKAM, A. y THIJSEN, G. (1993). *A micro-economic analysis of dairy farming in the Netherlands*. *Review of Agricultural Economics* n.º 20-3: pp. 343-363.  
MAPA. *Aplicación de la PAC en España, Campaña 1991/92*.  
REAL DECRETO 1888/91.  
REAL DECRETO 324/94.  
REAL (CEE) n.º 804/68.  
REAL (CEE) n.º 3950/92.

#### RESUMEN

El año 1992 fue el año de la reordenación del sector lechero, aun sin finalizar. Sin embargo no existen todavía estadísticas que suministren información sobre la situación del sector y, en concreto de la producción de leche, número de productores con cuota, productores que han abandonado la producción, etc. El objetivo del artículo es estimar la producción de leche en el período 1987-1992, durante el cual España tenía asignada una cuota de leche a nivel nacional, aunque en la práctica el sistema no se aplicó. Para ello se utiliza un modelo de oferta previamente construido por la autora. El modelo también se utiliza para predecir el precio unitario de la cuota en el período 1993-2000, en el que debe aplicarse el sistema. Los resultados

---

explican, por un lado, el éxito alcanzado por los programas de primas al abandono de la producción, y en segundo lugar, las necesidades de cuota y las expectativas que sobre la permanencia del sistema incitarán el desarrollo de un mercado de cuotas con precios remuneradores para el activo cuota.

**PALABRAS CLAVE:** Política Agrícola Común, cuotas, función de oferta, precio equivalente a cuota.

#### RESUME

L'année 1992 a été l'année de la restructuration du secteur du lait, encore non complétée. On ne dispose pas encore cependant de données statistiques sur la situation du secteur et, en particulier, sur la production de lait, sur le nombre de producteurs assujettis à un quota, sur le nombre de producteurs ayant abandonné la production, etc. Cet article a pour objet l'estimation de la production de lait au cours de la période 1987-1992, pendant laquelle l'Espagne s'était vu assigner un quota de lait à l'échelle nationale, même si le système n'avait pas été finalement appliqué en pratique. Il est fait appel pour cette estimation à un modèle d'offre conçu préalablement par l'auteur. Ce modèle est utilisé également pour la prédiction du prix unitaire du quota au cours de la période 1993-2000, pendant laquelle est prévue l'application du système. Les résultats expliquent d'une part le succès atteint par les programmes de primes à l'abandon de la production et, d'autre part, la nécessité d'implantation des quotas et les perspectives de consolidation du système, qui encouragent la mise en place d'un marché de quotas sur la base de prix rémunérateurs pour l'actif quota.

#### SUMMARY

The dairy sector began to be restructured in 1992, a process that is still ongoing today. There are, however, no statistics as yet that give an insight into the sector and, particularly, milk production, the number of producers working under the quota system, producers who have stopped production, etc. This article seeks to estimate milk production over the 1987-1992 period, when there was a national dairy quota in Spain, although the system was not applied in practice. A supply model, designed by the author, is used to this end. The model is also used to forecast the unit quota price in the 1993-2000 period, when the system is to be implemented. The results explain, first, the success of the premium schemes for closing down production and, secondly, the need for quotas and the prospect of a permanent system leading to the development of quota market with profitable prices for quota assets.

---