

II. LA NUEVA POLÍTICA COMUNITARIA EN EL SECTOR DE LAS GRASAS

1. INTRODUCCIÓN

Aunque el título de este capítulo pueda parecer engañoso, pues no hay, por el momento, ninguna nueva política comunitaria en el complejo sector de las materias grasas, no es menos cierto que, por lo que respecta a España, de acuerdo al Acta de Adhesión de nuestro país a la Comunidad Económica Europea, sí se han introducido notorias modificaciones en la regulación del mercado a partir del 1 de enero de 1991, tanto en lo que concierne al subsector aceite de oliva como al de semillas oleaginosas.

A continuación se exponen, de una manera breve, las líneas maestras de la política comunitaria en el sector, cómo se realizó y se realiza la adhesión española y, finalmente, la posible incidencia de la "nueva regulación" en Extremadura.

2. LA POLÍTICA COMUNITARIA

La Organización Común de Mercado (O.C.M.) del sector materias grasas, cuenta en el R (CEE) 136/66 con el instrumento legal en que se contienen las líneas básicas de regulación. Afectan tanto al **aceite de oliva** como a las **semillas de granos oleaginosos (girasol, colza, nabina y soja)**, así como **otras materias grasas de origen vegetal y las extraídas de pescados o mamíferos marinos**.

Una mejor comprensión de la regulación de este sector pasa por el conocimiento de estos principios:

a) Para el conjunto de la Comunidad Económica Europea, y más aún antes del ingreso de España, el balance de aprovisionamiento de materias grasas es claramente deficitario.

b) En su momento, fue necesario proteger y mantener la producción y el consumo de los aceites de oliva, tan ligados a las costumbres europeas y con tanta incidencia económica para la renta de ciertas regiones.

c) El consumo de materias grasas en la Comunidad Económica Europea está muy diversificado en cuanto al origen de las grasas. A título de ejemplo señalar que solamente algo más del 40 por 100 procede de aceites vegetales, y que el resto se reparte entre mantequillas (20 por 100), margarinas (18 por 100) y otras grasas.

d) El déficit general de grasas hasta conseguir el abastecimiento interior se puede cubrir fácilmente recurriendo a fuertes importaciones de semillas oleaginosas (soja) y de otros aceites.

El conocimiento de los puntos anteriores justifica el porqué en la O.C.M. encontramos dos regulaciones subsectoriales claramente diferenciadas: la del **aceite de oliva** y la de **semillas oleaginosas**.

2.1. Subsector aceite de oliva

Al igual que ocurre en otros sectores regulados, lo primero es definir un régimen de precios que van a servir como parámetros para establecer unas reglas de juego de mercado. Así, y para una calidad de aceite de oliva virgen corriente, de 3,3º de acidez, se fijan:

— **Precio indicativo a la producción**, como nivel teórico para establecer un nivel equitativo de renta a los productores, teniendo en cuenta el volumen de producción deseada. (Gráfico 1.)

— **Precio de intervención** (al que comprarían los organismos públicos comunitarios al productor de aceite de oliva virgen), obtenido a partir del precio indicativo disminuido en una ayuda de producción y en una cantidad que tiene en cuenta entre otros, los gastos de transporte desde zonas de producción al consumo.

— **Precio representativo de mercado**, fijado a un nivel que permita la comercialización del aceite de oliva de producción comunitaria; teniendo en cuenta para ello los precios de otros aceites concurrentes. Se obtiene a partir del precio indicativo, deducida la suma de la ayuda a la producción y la ayuda al consumo.

— **Precio umbral**, como nivel al que los aceites de oliva importados se deben situar y que lógicamente es próximo al precio representativo de mercado.

La regulación en este subsector se basa en:

— Compras de productos en **régimen de intervención**, efectuadas por los Organismos Públicos, que actúan como sistema de seguridad cuando el precio real de mercado es inferior al de intervención.

— El régimen de intercambio con terceros países establece una **exacción reguladora o prélevement** variable, en función de la diferencia entre el precio umbral y el precio mundial, normalmente más bajo. Por otro lado, para posibilitar exportaciones, y por la razón antes aducida, el sistema prevé la concesión a los operadores de unas ayudas llamadas **restituciones a la exportación**.

— **Régimen de cantidades máximas garantizadas**, con objeto de limitar las ayudas a los productores si la producción comunitaria rebasa una cantidad límite, fijada en 1.350.000 toneladas para la CEE-12.

— **Ayuda a la producción**, definida con el objetivo de mantener una renta equitativa a los productores. Se trata de un "deficiency payment" que se aplica de forma distinta, según el productor se considere o no pequeño oleicultor (producción de aceite inferior a 400 Kg.) (1) o esté integrado en una organización de productores.

— **Ayuda al consumo**, con la finalidad de mantener el consumo en unos niveles adecuados, dada la competencia de otros aceites con precios bajos en el mercado. Esta ayuda se concede a los **envasadores de aceite de oliva** (virgen, extra y fino, de oliva y de orujo) por las cantidades que comercialicen, reuniendo las siguientes condiciones:

— Capacidad de envasado de 8 toneladas en 6 horas.

— Cantidad mínima de envasado: 60 toneladas.

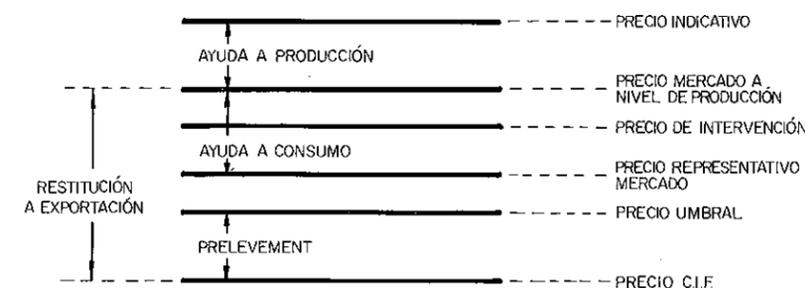
— Actividad mínima (entendida genéricamente como el período en que se realizan actividades de comprar materia prima, envases, llenado, etc.) de 120 días.

— Venta en envases de hasta cinco litros.

— **Ayuda a la utilización de aceite de oliva en conservas**, como ayuda de restitución de cuantía variable con el fin de fomentar la utilización de los aceites de oliva frente a la competencia de otros aceites competitivos.

En el gráfico 1 se esquematiza el entramado de niveles de precios y ayudas.

GRÁFICO 1: Niveles de precios y ayudas en el subsector del aceite de oliva



(1) 500 Kg. de aceite a partir de la campaña 91/92.

2.2. Subsector de semillas oleaginosas

Dentro de este subsector también resulta preciso hacer una distinción entre las regulaciones de la soja y las de la colza, nabina y girasol. Si bien en ambos casos hay libertad de mercado respecto al comercio exterior, y por tanto sin protección en frontera, como más adelante se indica, en el caso de la colza, nabina y girasol al tener cierta relevancia las producciones comunitarias, el sistema de regulación de mercados se completa con la introducción de las medidas de intervención pública.

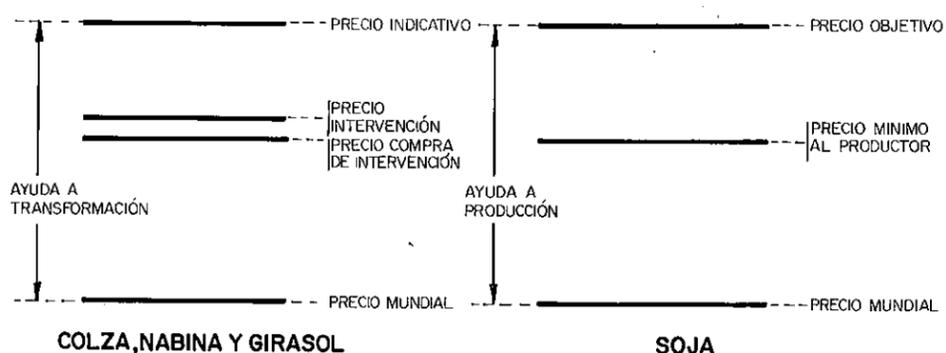
Para las semillas de **girasol, colza y nabina** se definen los siguientes niveles de precios (gráfico 2):

- **Precio indicativo**, fijado a un nivel equitativo para los productores, teniendo en cuenta el volumen de producción deseada.
- **Precio de intervención**, es un nivel teórico obtenido a partir del precio indicativo, al que se deduciría una cantidad que tiene en cuenta, entre otros, los gastos de transporte desde zonas de producción a consumo. Los organismos públicos efectúan sus compras a lo que se denomina **precio de compra en intervención**, calculado como el 94 por 100 del precio de intervención.

Respecto a la **soja** se establecen los siguientes precios:

- **Precio objetivo**, es también un nivel teórico que se cuantifica a un nivel justo, teniendo en cuenta las necesidades de aprovisionamiento de la Comunidad.
- **Precio mínimo**, fijado a un nivel que garantice a los productores la realización de sus ventas a un nivel próximo al objetivo, teniendo en cuenta, entre otro, los gastos de transporte desde zonas productoras a consumidoras.

GRÁFICO 2: Niveles de precios y ayudas en el subsector de semillas oleaginosas



La regulación de este subsector, con el objetivo de proteger las producciones comunitarias al tiempo que una libertad de mercado se basa en:

- **Compras públicas de intervención** (sólo para colza, nabina y girasol).
- **Ayudas a la transformación, y producción** (deficiency payment), establecidas periódicamente como diferencias entre el precio indicativo u objetivo y los precios mundiales correspondientes. En el caso del girasol, la ayuda se concede al transformador de granos (aceite, piensos). Para el caso de la soja se requiere que se justifique por el primer comprador el pago de al menos el precio mínimo al productor, y que previamente se hubiera suscrito entre ambos contrato tipo.
- **Régimen de cantidades máximas garantizadas**, que introduce penalizaciones en los precios indicativos u objetivos, y por tanto en las ayudas y precios percibidos por los productores, cuando las producciones estimadas son superiores a ciertos límites. Estos niveles son:

- España (girasol)	1.411.800 Tm.
- CEE-10 (girasol)	2.000.000 Tm.
- CEE-10 (soja)	1.300.000 Tm.

Las penalizaciones son del 0,5 por 100 de los precios indicativos u objetivos por cada 0,5 por 100 de excedente de producción.

- **Régimen de intercambios con terceros países**, con libertad de mercado para realizar las importaciones necesarias y con aplicación de **Arancel Aduanero Común Nulo**. En su caso, para posibilitar exportaciones hay un sistema de **restituciones** a las exportaciones.

3. LA ADHESIÓN ESPAÑOLA A LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

En el sector de materias grasas nuestra adhesión no fue la clásica de otros sectores, con un período de aproximación de precios y ayudas de 7 años. Ello es debido a que en el momento de las negociaciones se constata la gran diferencia existente entre nuestro país y la CEE-10, estimándose que no era posible ni viable una integración clásica, debido a tres razones fundamentales:

- a) La gran importancia en términos absolutos y relativos del subsector aceite de oliva español respecto al mismo en la Comunidad Económica Europea.
 En España, la distribución del consumo de aceites presenta una elevada cuota de mercado de los aceites de oliva frente a otros aceites, y por otro lado, existe una gran incidencia económica y social del sector olivarero en ciertas regiones españolas. Baste recordar que hasta 1985, por no remontarnos más atrás, el comercio exterior de aceites de oliva se consideraba como de Estado.
- b) Existía una sensible diferencia entre la regulación comunitaria y la española en el subsector de las semillas oleaginosas y sus aceites. En la CEE-10, libertad de mercado, mientras que en España se practicaba una política de fuerte proteccionismo y práctico aislamiento del mercado interior frente al mundial, al objeto de proteger el equilibrio de produc-

ción y consumo de aceite de oliva frente a otros aceites. Técnicamente los mecanismos eran bien distintos, y como botón de muestra recordamos que en España existían intervenciones públicas para los aceites crudos de girasol.

c) Respecto a la soja, aunque en España se importaban grandes cantidades de haba, para la producción de piensos, de hecho para los aceites de soja existía un contingente máximo de las cantidades a comercializar en el interior, obligándose el importador a exportar el resto del aceite obtenido. Paradójicamente España, con producción prácticamente nula de haba, era un gran exportador de aceite de soja. En el cuadro 1 figuran las cifras en miles de toneladas de la comercialización de aceite de soja producido en España.

CUADRO 1. Comercialización del aceite de soja (miles de Tm.)

Año	Molituración	Comercialización en España			Exportación
		Usos alimenticios	Técnicos	Total	
1986	2.306	90	6	96	308
1987	2.506	78	6	84	380
1988	1.769	58	6	64	264
1989	1.848	92	7	99	187
1990	2.245	79	8	87	257

A.N.E.S.: (Asociación Nacional de Extractores de Semillas)

Por los motivos expuestos anteriormente, los firmantes del Acta de Adhesión en 1985, establecieron un período transitorio de 10 años que se dividió en dos tramos. El primero, al que se denominó de "Stand Still", hasta el 31 de diciembre de 1990, en el que se acuerda mantener la anterior situación del mercado español al objeto de permitir en ese tiempo la adaptación de las estructuras industriales y comerciales españolas, que permitieran una integración armoniosa y sin traumas del sector en su conjunto. El segundo hasta final de la campaña 95/96, en la que se conseguía la plena integración en los niveles de precios, ayudas y régimen comunitario.

En el período de **Stand Still** destacamos en el **subsector de aceite de oliva**:

— Precio de intervención con aproximación anual en 10 años inicialmente, con una veintava parte de la diferencia entre el precio español y el comunitario. A partir de la reforma, en la campaña 87/88, la aproximación se fija por tramos, recuperando la diferencia de precios existentes al final del período transitorio de 10 años.

En el cuadro 2 figuran las compras de aceite de oliva en Extremadura y España.

CUADRO 2. Compras de aceite de oliva en régimen de intervención en el período de Stand Still (Tm)

	86/87	87/88	88/89	89/90
Extremadura	84	205	—	—
España	61.921	3.600	—	1.859

— La ayuda a la producción comunitaria tuvo vigencia desde el primer momento, partiendo de la ayuda inicial española de 12 Pts/Kg., con aproximación al nivel comunitario en 10 años. En el cuadro 3 figuran las ayudas pagadas en millones de pesetas en este período.

CUADRO 3. Ayuda a la producción de aceite de oliva pagada en período de Stand Still (mill. ptas.)

	1987	1988	1989	1990
Extremadura	—	476,33	743,44	314,7 (*)
España	6.044	4.506	15.848,6	32.650 (**)

(*) Pagos de campaña 88/89.

(**) Pagos hasta 89/90 en algunas Comunidades Autónomas.

- No existía ayuda al consumo.
- Intercambios entre España y la CEE -10 liberalizados con la aplicación de los M. C. A. (Montantes Compensatorios de Adhesión).
- Intercambios con terceros países regulados con la aplicación de las exacciones reguladoras comunitarias y las restituciones a la exportación, en ambos casos corregidos por los M. C. A. correspondientes.

Para el subsector **semillas oleaginosas** el **Stand Still** se caracterizaba por:

- Control de producciones y consumos, con un balance anual de aprovisionamiento, y la posibilidad de exportar aceite de girasol con ayudas compensatorias si el saldo del referido balance mostraba un excedente.
- Aproximación de precios indicativos de girasol y colza, a partir de los de garantía contractual existentes antes de la adhesión.
- Introducción de *compras en régimen de intervención* de granos de semillas oleaginosas, desapareciendo por tanto las de aceite de girasol. En el cuadro 4 figuran las compras de pipa de girasol en España y Extremadura.

CUADRO 4. Compras de pipa de girasol en régimen de intervención en período Stand Still por campañas (Tm.)

	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
España	—	75.760	4.606	—	31.900
Extremadura	—	29.733	3.868	—	16.139

— Introducción de las *ayudas a la transformación* de colza, nabina y girasol, con importes fijos por campaña y aproximación en función de la diferencia del precio indicativo español y el comunitario. En el cuadro 5 figuran las ayudas pagadas en este período en España y Extremadura.

CUADRO 5. Ayudas a la transformación de girasol pagadas en periodo de Stand Still (mill. ptas.)

	1987	1988	1989	1990
Extremadura	105,7	1.131,62	634,45	952,6
España	8.382,0	19.659,00	22.625,1	26.819,0

- Aislamiento del mercado, tanto frente a otros Estados miembros como respecto a terceros países, mediante la contingentación de las grasas a importar y la aplicación de un régimen de tasas a los aceites importados.
- Ayuda nacional a la producción de soja.

Finalizado al acabar 1990 el periodo de Stand Still, a partir del 1 de enero de 1991 comienza la segunda fase del periodo transitorio, que finalizará al término de la campaña 95/96, y empieza por tanto a aplicarse un "nuevo régimen" en la regulación del mercado de materias grasas. En el **subsector aceite de oliva** vendrá definido por:

- Continúa la aproximación de los niveles de precios definidos.
- Se mantiene la intervención de aceites de oliva virgen.
- La ayuda a la producción acabará alcanzando los niveles comunitarios.
- Se introduce en España la *ayuda al consumo*, quedando fijada para la campaña 90/91 en 65 Pts./Kg. a partir de el 1 de diciembre de 1990, con un mes de adelanto sobre la fecha prevista en el Acta de Adhesión, al objeto de conseguir una adecuación más armoniosa. Tendrá influencias en el precio al consumidor.

En el sector de **semillas oleaginosas** la **nueva regulación** implica:

- Continuación de la aproximación de precios definidos.
- Mantenimiento del régimen de intervención para las semillas de colza, nabina y girasol.
- Introducción de la ayuda comunitaria a la producción de haba de soja, como diferencia entre el precio objetivo aplicado en España y el mundial, desapareciendo la ayuda nacional.
- La ayuda a la transformación de girasol pasa a ser variable, con un importe resultante de la diferencia entre el precio indicativo y el de mercado mundial. Desaparece en consecuencia la ayuda fija anterior y la compensatoria.
- Liberalización del mercado exterior con la posibilidad de la libre importación de semillas oleaginosas, incluida la soja, y del destino de los aceites de mercado interior.
- Descenso importante de los precios al consumo de los aceites de semillas.

4. APLICACIÓN EN EXTREMADURA

En Extremadura, como en el resto de las regiones españolas, la finalización del periodo de Stand Still y la acomodación al nuevo régimen va a suponer para el **consumidor** un bene-

ficio por el descenso del precio de mercado de los aceites de oliva y de semillas. Esto significa que el coste de la regulación pasará ahora a sufragarse vía presupuesto comunitario, (FEOGA-Garantía) en lugar de ser pagado directamente por el consumidor.

Esta modificación en los precios finales de los aceites es de esperar que pueda tener influencia en la distribución del consumo de los mismos. Así, respecto a los consumos directos, es previsible se mantenga un equilibrio con la situación anterior, e incluso aumente el consumo de aceite de oliva como producto de calidad. Pero no ocurrirá lo mismo en el sector industrial agroalimentario, donde al desaparecer las restricciones anteriores, sería lógico pensar que aumente el consumo de aceite de soja, más barato; desplazando otros aceites vegetales importados de menor calidad, e incluso grasas animales que han venido utilizándose.

Respecto al **sector productor**, tanto de aceituna de almazara como de semillas oleaginosas, la finalización de Stand Still no va a tener un efecto destacable, ya que continuará beneficiándose de los mecanismos de intervención, tanto para el aceite de oliva como para la pipa de girasol, y de la ayuda a la producción de aceite de oliva en Extremadura.

Los productores de soja, tras unos precios interesantes en la campaña 89/90 (incluida la ayuda nacional), vieron cómo en la campaña 90/91, en la que sembraron 11.000 hectáreas en la región, se producía una reducción importante en el precio mínimo comunitario, al superarse en la Comunidad Económica Europea la cantidad máxima garantizada y aplicarse las penalizaciones establecidas.

Parece que en la negociación de la campaña 91/92 se producirá una igualación con el precio comunitario para los niveles de producción anteriores, pues de otra manera no sería viable económicamente la producción de soja, dejando de ser alternativa de los cultivos tradicionales en los regadíos de la región.

El **sector industrial** extractor de aceite de grano de girasol se beneficiará de unas ayudas mucho más altas, al introducirse la ayuda variable en España, como consecuencia de haber desaparecido las restricciones de consumo de otros aceites vegetales y, por lo ya indicado, se traducirá en una reducción del precio de los aceites en el mercado.

Respecto a los **envasadores de aceite** de oliva virgen, en los momentos actuales han solicitado 21 industrias su autorización provisional para percibir las ayudas al consumo. Lo que supone que sólo una pequeña cantidad de aceite virgen va a beneficiarse de esta ayuda, ya que la estructura de comercialización actual hace que la mayoría de las almazaras vendan el aceite de oliva virgen a otras empresas que lo envasarán o refinarán fuera de la región.

En cualquier caso la aplicación del nuevo régimen de materias grasas habrá que mirarla con el telón de fondo que supone la **reforma de la Política Agrícola Común**, con las presiones de la Ronda Uruguay del GATT, y el reconocimiento de las propias deficiencias de la P.A.C.

Es muy posible una importante modificación de los sistemas de regulación, con la reducción de los apoyos al mercado vía precios, y el incremento de las ayudas directas a la renta. Habrá que esperar y ver cómo se articula esa reforma y las incidencias sectoriales que produce.