



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 16.3.2001
COM(2001) 148 final/2

ANNULE ET REMPLACE
LE COM (2001) 148 final
Concerne les 11 langues

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

Opciones para fomentar el cultivo de proteínas vegetales en la UE

Introducción

En la sesión especial de 4 de diciembre de 2000, en la que se examinaron los últimos datos concernientes a la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), el Consejo pidió a la Comisión que analizara con todo detenimiento la situación de la oferta y la demanda de plantas ricas en proteínas y tuviera en cuenta los resultados de ese análisis para aplicarlos a la política que se sigue actualmente en este sector y en relación con la retirada de tierras. En la sesión de 26 de febrero de 2001, el Consejo solicitó que se tuviera listo ese análisis para la sesión de marzo.

La presente comunicación se centra en un número limitado de opciones clave que de manera repetida se suele presentar en los debates políticos con vistas a fomentar el cultivo de proteínas vegetales en la UE. Las opciones se examinan teniendo presente el análisis que ofrece el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre “Oferta y demanda de plantas ricas en proteínas en la UE a raíz de la crisis de la EEB”.

Todos los cálculos y estimaciones se han hecho a medio plazo y se refieren a las últimas previsiones a medio plazo efectuadas por los servicios de la Comisión.

1. Semillas oleaginosas

Un elemento clave de las decisiones de la Agenda 2000 era que la cuantía de la ayuda para las oleaginosas fuera igual a la de los cereales a partir del 1 de julio de 2002, es decir, 63 euros/t. De esa forma, en el futuro la ayuda será fija y ya no estará supeditada a ninguna reducción, como sucede en virtud de los compromisos de Blair House en caso de superarse la superficie total de aproximadamente 4,93 millones de hectáreas. Cualquier cambio de las decisiones de la Agenda 2000 que pudiera resultar ventajoso a corto plazo debe analizarse teniendo presente los inconvenientes que podría acarrear a largo plazo.

Dicho esto, una posible solución para aumentar la producción de proteínas vegetales a corto y medio plazo (en los próximos 2-5 años) sería mantener el régimen de ayuda específico destinado a las **oleaginosas** y fijar la cuantía de la ayuda a un nivel lo suficientemente atractivo como para aumentar la superficie cultivada de oleaginosas. Ahora bien, esta solución sería relativamente costosa y, por supuesto, la superficie dedicada a este tipo de cultivo estaría limitada por el acuerdo de Blair House a unos 4,93 millones de hectáreas, es decir, unas 375 000 hectáreas más de lo previsto según las últimas estimaciones a medio plazo efectuadas por los servicios de la Comisión. Además, esta solución daría al traste de hecho con un elemento clave de la reforma de la Agenda 2000 con el que se pretende conseguir una mayor orientación de mercado. El límite impuesto por el acuerdo de Blair House podría convertirse rápidamente en un factor restrictivo si los precios de mercado de las oleaginosas aumentasen a largo plazo al crecer la demanda.

De acuerdo con las simulaciones efectuadas por los servicios de la Comisión teniendo presente las últimas previsiones a medio plazo, una ayuda específica para las oleaginosas de unos 75 euros/t podría hacer que, a corto o medio plazo, la superficie cultivada de oleaginosas (con fines alimentarios) en la UE alcanzara de nuevo el límite del acuerdo de Blair House, si se mantuviera la

posibilidad de aplicar un rendimiento específico para las oleaginosas y si los precios de éstas y de los cereales no se desviarán significativamente de los que se han tenido en cuenta en las previsiones a medio plazo. El coste adicional (gasto) de una ayuda de este tipo ascendería a unos 474 millones de euros anuales. Este importe se ha calculado suponiendo que la reforma de la Agenda 2000 se aplica plenamente, es decir, que se concede una ayuda para los cultivos herbáceos no específica de 63 euros/t. En él no se incluyen las variaciones del gasto derivadas de la intervención ni las restituciones vinculadas a los cereales. No obstante, estas variaciones parecen ser de poca importancia.

La producción de oleaginosas en las 375 000 hectáreas adicionales correspondería a unas 370 000 toneladas de equivalente de harina de soja (frente a unas necesidades adicionales comprendidas entre 1 y 1,5 millones de toneladas). Si se establece la relación entre el gasto complementario y las cantidades adicionales producidas en términos de equivalente de harina de soja, el coste de oportunidad ascendería a unos 1 270 euros por tonelada adicional de equivalente de harina de soja. Esta cifra es comparable a un precio de importación de aproximadamente 220-230 euros/t de harina de soja importada.

Con mucho, la mayor parte del gasto adicional beneficiaría a los 4,56 millones de hectáreas que se sembrarían también según las condiciones de la Agenda 2000 con una ayuda no específica de 63 euros/t. Por consiguiente, desde un punto de vista teórico, una opción más eficaz podría consistir en limitar el pago extra por oleaginosas únicamente a la superficie adicional de éstas. Ahora bien, definir y poner en práctica el concepto de “superficie adicional” podría plantear graves problemas políticos, legales y administrativos.

2. *Proteaginosas*

Las proteaginosas (guisantes, habas, haboncillos y altramuces dulces), que se siembran por lo general en primavera, reciben una ayuda específica que se ha reducido como consecuencia de la reforma de la Agenda 2000, pero podría aumentarse de nuevo en 6 euros/t hasta alcanzar 78,49 euros/t. Todo aumento por encima de esta cifra podría hacer que la ayuda perdiera la protección que ofrece la cláusula de paz.

Según las simulaciones realizadas por los servicios de la Comisión teniendo presentes las últimas previsiones del mercado a medio plazo, el efecto sobre la producción de un aumento de la ayuda de esas características parece que sería muy limitado y oscilaría entre 10 000 y 20 000 hectáreas. Incluso aumentando la ayuda a 100 euros/t, como solicitan algunas organizaciones profesionales, tan sólo se conseguiría añadir una superficie comprendida entre 30 000 y 50 000 hectáreas, según las simulaciones. La explicación de que el aumento sea tan exiguo hay que buscarla principalmente en la evolución favorable que se prevé seguirán los precios de los cereales, con lo cual su siembra resultará atractiva. Debe señalarse, sin embargo, que, según las previsiones del modelo, la superficie dedicada a proteaginosas, una vez aplicada plenamente la Agenda 2000 (y sin ninguna ayuda adicional), ascendería a aproximadamente 1,3 millones de hectáreas, es decir, unas 200 000 hectáreas por encima del nivel actual. El gasto adicional sería de unos 47 millones de euros en el caso de un

aumento de la ayuda de 6 euros/t y de más de 220 millones de euros en el de un aumento de 27,5 euros/t para alcanzar los 100 euros/t.

De ponerse en producción otras 20 000 hectáreas aumentando la ayuda en 6 euros/t, la producción adicional correspondería a unas 50 000 toneladas de equivalente de harina de soja. El precio total que habría que pagar en términos de gasto de sostenimiento adicional sería de unos 990 euros por cada nueva tonelada de equivalente de harina de soja.

La producción adicional que se obtendría aumentando la ayuda en 27,5 euros/t y disponiendo de 50 000 hectáreas más correspondería a unas 120 000 toneladas de equivalente de harina de soja. El precio total que habría que pagar en términos de gasto de sostenimiento adicional sería de 1 840 euros por cada nueva tonelada.

El principal inconveniente de aumentar la ayuda para las proteaginosas es su limitadísima eficiencia (un coste relativamente elevado y un incremento de la oferta muy modesto). Debe observarse, no obstante, que esta escasa eficiencia se ha calculado basándose en los resultados del modelo y que las condiciones aplicadas a las proteaginosas en el modelo utilizado por los servicios de la Comisión son más restrictivas que en el caso de otros cultivos herbáceos.

Suponiendo, a modo de ejemplo, que el aumento de la ayuda para las proteaginosas hasta 100 euros/t llevase a cultivar 150 000 hectáreas más, es decir, entre tres y cinco veces el resultado de la simulación del modelo, el resultado global comparado con la hipótesis de base de la Agenda 2000 mejoraría, pero las conclusiones finales seguirían siendo fundamentalmente las mismas:

- aumento de la producción de equivalentes de harina de soja: + 360 000 toneladas,
- coste adicional: 242 millones de euros,
- coste de oportunidad por tonelada de equivalentes de harina de soja adicional: 675 euros (frente a los 220-230 euros/t de la harina de soja importada).

Al igual que con las oleaginosas, la mayoría de la ayuda adicional beneficiaría a la superficie, que se sembraría asimismo en las condiciones de la Agenda 2000. Dicho de otro modo, los productores de proteaginosas obtendrían una ventaja económica complementaria por lo que ya producen.

El cultivo de proteaginosas conduce con mayor probabilidad a un aumento del lavado de nitratos en los suelos agrícolas con la consiguiente polución del agua, a menos que se tomen precauciones medioambientales específicas. Este hecho representa otro inconveniente para la promoción de este tipo de cultivos.

3. *Plantas ricas en proteínas en tierras retiradas de la producción*

La opción de autorizar el cultivo de proteaginosas o de otras plantas forrajeras ricas en proteínas en tierras **retiradas de la producción** parece atractiva a

primera vista ya que no acarrearía ningún coste presupuestario directo y, sin embargo, podría incentivar considerablemente la producción de plantas ricas en proteínas. Ahora bien, esta solución plantea también diversos interrogantes.

En primer lugar se presentan dos cuestiones de principio:

- La retirada de tierras (obligatoria) se implantó como instrumento de regulación del mercado (regulación del mercado mediante la limitación de la producción, principalmente de cereales), con la idea de reducir su alcance en caso de que escasearan los suministros en el mercado. Al dedicar la superficie retirada a otros cultivos se reduce la flexibilidad necesaria para la regulación del mercado. Algunos especialistas creen que el mercado del trigo volverá a conocer un crecimiento espectacular en los próximos años, por lo que podría necesitarse esta flexibilidad.
- La retirada de tierras es una disposición del régimen de cultivos herbáceos comunitario, que desempeña una función importante en la limitación de la producción. Al cultivar en tierras retiradas productos que compitan en el mercado con los cereales y las oleaginosas, la UE reduciría de algún modo su eficacia a este respecto. No es una medida que deba tomarse a la ligera en vista de la importancia que la UE concede a la "caja azul" como contribución al proceso de reforma agraria. Un requisito básico de los pagos de la citada caja es que se otorgan mediante programas de limitación de la producción.

Aparte de estas cuestiones de principio, hay otros argumentos que merecen que se les preste atención:

- Si se permite el cultivo de proteaginosas, que ya reciben la ayuda para los cultivos herbáceos más 9,5 euros/t (guisantes, habas, haboncillos y altramuces dulces), en tierras retiradas de la producción, se corre el riesgo de que los agricultores reduzcan la producción normal de estos cultivos sembrando en su lugar cereales más rentables y la sustituyan por una producción en tierras retiradas (con el fin de seguir disfrutando de las ventajas agronómicas de estos cultivos sometidos a rotación).
- Si la UE permite el cultivo, en tierras retiradas de la producción, de plantas forrajeras proteaginosas que también puedan acogerse a la ayuda por tonelada de forrajes desecados, se corre el riesgo de que los productores reciban ambas ayudas. Es evidente que esta posibilidad podría eliminarse en los textos legales.
- Si se permite el cultivo de plantas forrajeras ricas en proteínas en tierras retiradas de la producción tanto de forma obligatoria como voluntaria (o sólo de forma voluntaria), el amplio margen con que cuentan los agricultores para incorporarse al régimen de retirada voluntaria conduciría a introducir de hecho estos cultivos en el régimen de los cultivos herbáceos.

Teniendo en cuenta los diferentes argumentos expuestos, la Comisión ha propuesto ya - para impulsar la producción orgánica - que se autorice el cultivo

de plantas forrajeras fijadoras de nitrógeno, como el trébol, en tierras retiradas de la producción sólo en el caso de la agricultura ecológica, en la que los agricultores que la practican dependen más que el resto de unas rotaciones de cultivos bien estudiadas y en la que, en muchas ocasiones, poseen explotaciones mixtas, de modo que pueden disfrutar directamente de los cultivos forrajeros para su utilización en la propia explotación.

4. *Forrajes desecados*

Los forrajes desecados se destinan principalmente a los rumiantes, a los que, desde hace algunos años ya, se prohíbe alimentar con harinas animales. No obstante, hay quienes alegan que, si los rumiantes consumen más forrajes desecados, probablemente consumirán menos cantidades de otras proteínas, que quedarán disponibles para otros animales. También es objeto de debate el carácter ecológico de la producción de los forrajes desecados. En los Estados miembros meridionales, las superficies dedicadas a estos cultivos son con frecuencia de regadío y en todos los Estados miembros el proceso de deshidratación requiere energía (habitualmente combustible), excepción hecha de los forrajes desecados al sol, cuya producción, sin embargo, está en retroceso.

Una opción relativamente sencilla sería aumentar la cantidad máxima garantizada, por ejemplo un 10% o unas 440 000 toneladas, y reducir la ayuda ligeramente, por ejemplo un 5%, lo que se traduciría en unos costes adicionales de aproximadamente 13,7 millones de euros.

Una cantidad adicional de 440 000 toneladas de forrajes desecados, en caso de producirse realmente, correspondería a unas 150 000 toneladas de equivalente de harina de soja. El precio total que habría que pagar en términos de gasto de sostenimiento adicional sería de unos 93 euros por cada tonelada adicional de equivalente de harina de soja. Ahora bien, hay que tener presente que la producción de forrajes desecados superó en unas 200 000 toneladas la cantidad máxima garantizada en 1999/2000 y se prevé que en 2000/01 la rebase en 600 000 toneladas. De ahí que no se tenga la certeza de que un aumento de la cantidad máxima garantizada conduzca realmente a un incremento de la producción del mismo orden. De hecho, podría utilizarse simplemente para cubrir los excedentes actuales.

Conclusiones

1. Dado que la utilización de harinas animales para los rumiantes lleva prohibida varios años en la UE, la prohibición decidida por el Consejo en diciembre afecta principalmente a la producción de carne de porcino y de aves de corral.

Además, como consecuencia de la crisis de la EEB, se prevé que aumenten la demanda y la producción de carne de porcino y de aves de corral, lo que, además de la necesidad de sustituir unos 2 millones de toneladas de harinas animales, hará que crezcan las necesidades de proteínas para piensos en estos dos sectores.

2. La sustitución de las proteínas de las harinas animales por proteínas vegetales no es un problema de envergadura. La mejor fuente de proteínas vegetales a este respecto es la harina de soja.

No obstante, habida cuenta de la relación actual de precios entre los cereales y la harina de soja (así como otras harinas oleaginosas), ni la industria de los piensos ni los agricultores van a comenzar simplemente a utilizar más harina de soja -. Su respuesta será triple:

- La utilización de ingredientes ricos en proteínas en la alimentación animal se reducirá a las necesidades zootécnicas mínimas, lo que se prevé que conduzca a una ligera reducción global de la utilización de proteínas brutas en los piensos en comparación con 1998 y 1999, años en que los precios de las harinas de soja fueron muy bajos.
- La parte de los cereales en la alimentación animal aumentará. Es evidente que los cereales proporcionan principalmente energía y menos proteínas. Ahora bien, con un contenido proteico comprendido entre el 10% y el 12%, la utilización adicional de 5 millones de toneladas prevista para 2001 (año civil) proporcionaría asimismo entre 0,5 y 0,6 millones de toneladas de proteínas brutas.
- Todo déficit restante se cubrirá principalmente mediante importaciones adicionales de harina de soja. Teniendo en cuenta la ligera reducción del empleo de proteínas brutas y las proteínas adicionales proporcionadas por los cereales, parece que las cantidades adicionales de harina de soja necesarias seguirán siendo bastante limitadas (entre 1 y 1,5 millones de toneladas).

3. La disponibilidad de harina de soja en el mercado mundial no supone problema alguno. Al contrario, las cantidades adicionales necesarias pueden importarse fácilmente y supondrían aumentar un 5% las importaciones actuales.

4. Las opciones presentadas en la presente comunicación conducirían a un aumento de la producción interior de proteínas vegetales. No obstante, cada una de ellas satisfaría las nuevas necesidades sólo de manera limitada y, en algunos casos, únicamente de manera indirecta, ya que se destinarían sobre todo a los rumiantes y no al ganado porcino ni a las aves de corral. Algunas de las opciones conllevarían gastos adicionales y parece que los costes de oportunidad por tonelada extra de equivalente de harina de soja serían relativamente elevados. En todos los casos, debe prestarse gran atención a las posibles implicaciones que pueden plantearse en relación con la OMC.

**EFFECTOS Y COSTE POTENCIALES
DEL AUMENTO DE LA AYUDA A LAS OLEAGINOSAS Y LAS PROTEAGINOSAS**

	Efectos antes de 2005/06		Costes		Harina de soja
OPCIONES	AUMENTO DE SUPERFICIE	PROTEÍNA extra producida	COSTE PRESUPUESTARIO ADICIONAL (2)	COSTE POR TONELADA DE EQUIVALENTE DE HARINA DE SOJA	PRECIO DE IMPORTACIÓN actual DE LA HARINA DE SOJA
Aumento de la ayuda de 2002/03 en adelante	1000 ha	1000 t <i>(en equivalente de harina de soja)</i>	millones EUR	EUR/t <i>(coste de oportunidad)</i>	EUR/t <i>(CIF Rotterdam)</i>
Oleaginosas					
- hasta 75 EUR/t ⁽¹⁾	376	372	474	1 272	
Guisantes, habas, habon- cillos y altramuces dulces					190-220
- hasta 78,49 EUR/t	20	48	48	992	
- hasta 100 EUR/t	50	120	221	1 842	

(1) Con una ayuda específica para las oleaginosas, la superficie máxima dedicada a éstas corresponde al límite de Blair House.

(2) Coste presupuestario adicional comparado con la Agenda 2000, habida cuenta de los desplazamientos de superficies de oleaginosas/proteaginosas y cereales (antes de 2005/06) pero sin incluir las variaciones del gasto de mercado por los cereales.