

Iniciativa
para descubrir
las fibras
naturales

A large, stylized orange and yellow cotton flower graphic that serves as a background for the title text.

POLITICAS DE PRODUCCION Y COMERCIO QUE AFECTAN LA INDUSTRIA DEL ALGODON

Septiembre 2011

POLITICAS DE PRODUCCION Y COMERCIO QUE AFECTAN LA INDUSTRIA DEL ALGODON

Septiembre 2011

Un informe de la
Secretaría del
Comité Consultivo Internacional del Algodón



Washington DC, EE.UU.

APOYO DEL GOBIERNO A LA INDUSTRIA ALGODONERA

Las subvenciones a la industria del algodón, incluido el apoyo directo a la producción, protección fronteriza, los subsidios al aseguramiento de las cosechas, los mecanismos de precios mínimos de apoyo y los subsidios a las exportaciones se estiman en US\$1.300 millones en 2010/11, lo que refleja un descenso respecto a los US\$3.200 millones en 2009/10 y US\$5.500 millones otorgados en 2008/09. Cinco países concedieron subvenciones en 2010/11. Dichas subvenciones promediaron 5 centavos por libra, un descenso respecto a los siete países que proporcionaron 11 centavos por libra en promedio en 2009/10. Más países tienen programas de apoyo a la producción algodонера, pero debido a los altos precios los programas no resultaron en un gasto real en 2010/11.

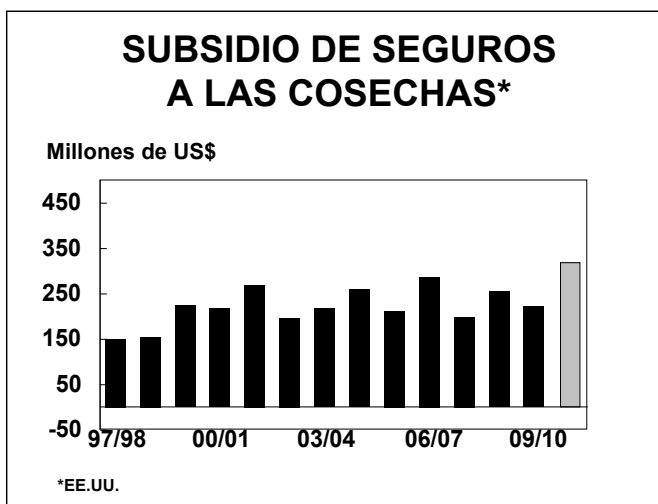
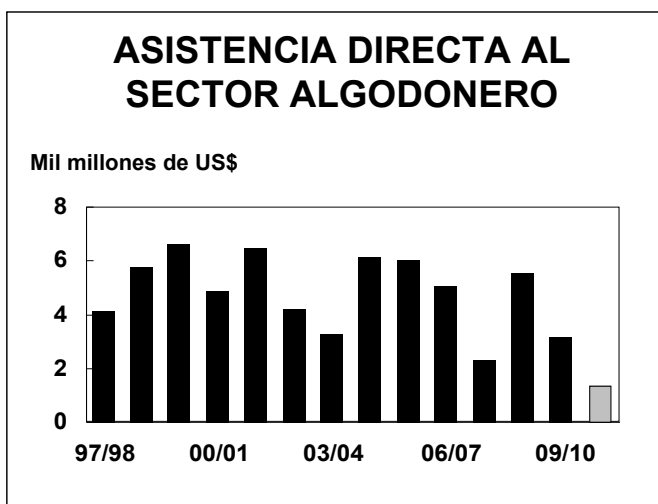
Los precios récord del algodón dieron lugar a un agudo descenso de las subvenciones pagadas a los productores durante 2010/11. El Índice A del Cotlook promedió 61 centavos la libra durante 2008/09, 78 centavos la libra en 2009/10, y 164 centavos la libra en 2010/11. Como consecuencia, las intervenciones de los gobiernos en una serie de programas de apoyo en varios países no se activaron en esta temporada. Pakistán, México e India tienen mecanismos de precios mínimos de apoyo, pero debido a los elevados precios en el mercado en 2010/11, estos programas no se tradujeron en pagos a los productores. Sin embargo, si los precios fuesen más bajos, estos programas hubiesen surtido efecto.

La proporción de la producción mundial de algodón que recibía asistencia gubernamental directa, incluidos los pagos directos y la protección fronteriza, se incrementó de un promedio del 55% entre 1997/98 y 2007/08, a un promedio estimado de 84% en 2008/09. Durante 2009/10, la proporción disminuyó a un 52%, y se estima en un 53% de la producción en 2010/11. A partir de 1997/98, existe una evidente correlación negativa entre el Índice A del Cotlook y el monto de las subvenciones concedidas a la industria mundial del algodón, así como el número de países que otorgan dichos subsidios.

Algunos países concedieron subsidios para los insumos del algodón en 2010/11, especialmente para los fertilizantes, el almacenamiento, el transporte, los servicios de clasificación y otros costos de comercialización.

Estados Unidos

El programa de algodón de Estados Unidos apoya a los productores a través de varios mecanismos: el pago directo (PD), el pago anticíclico (PA), el pago por deficiencia del préstamo (PDP), ganancias por intercambio de certificados, ganancias por préstamo de comercialización y aseguramiento de las cosechas.



El Pago directo (PD), que es independiente de los precios del mercado y se basa en la superficie sembrada y los rendimientos históricos, está establecido en 6,67 centavos por libra. El Pago directo (PD) (apoyo a los ingresos) se desvincula de la producción actual y no cuenta como un subsidio a la producción¹. Se estima que el PD en 2010/11 totalizó US\$588 millones, sin cambios desde 2009/10.

A excepción del aseguramiento de las cosechas, otros subsidios en virtud del programa del algodón de EE.UU. no estaban disponibles debido a los precios récord del mercado en 2010/11.

El Pago anticíclico (PA), que también se basa en la superficie sembrada y los rendimientos históricos, se paga cuando el precio efectivo es inferior al precio indicativo (71,25 centavos la libra ó 1,15 centavos menos que con la ley agrícola anterior)². El PA se paga independientemente si el productor siembra algodón o no. El PA estuvo disponible por un breve período en la primera mitad de 2009/10 para los productores que reunían los requisitos necesarios, y se estimó en US\$152 millones. El monto del PA fue cero en 2010/11.

El Pago por deficiencia del préstamo (PDP) se paga cuando los precios del mercado (el precio mundial ajustado o AWP, por sus siglas en inglés) son inferiores a la tasa de préstamo (52 centavos la libra). El precio mundial ajustado se mantuvo por encima de la tasa de préstamo durante 2009/10 y 2010/11, por lo que el PDP se redujo a cero. Las ganancias por cambio de certificados de productos básicos y las ganancias por préstamos para comercialización son similares a las del PDP a través de la amortización de un préstamo a una tasa inferior. Sólo una de estas opciones está disponible al productor. Las ganancias por cambio de certificados se estimaron en cero en 2009/10 y 2010/11, mientras que las ganancias por préstamos para comercialización se estimaron en US\$6 millones en 2009/10 y en cero en 2010/11.

El nivel de asistencia directa del gobierno provisto a través de programas de exportación se estimó en un pago de US\$8 millones en 2009/10 en virtud del programa estadounidense de competitividad del algodón Pima. Durante 2010/11, no se efectuaron pagos bajo dicho programa.

Otra modalidad de apoyo gubernamental a la producción de algodón en Estados Unidos es provista a través de seguros de cosecha subvencionados para proteger a los productores contra las pérdidas de rendimientos ocasionadas por desastres naturales. Este seguro de cosecha contra múltiples riesgos cubre casi todas las causas de pérdidas de rendimientos, tales como inclemencias del tiempo, plagas y fuego, a excepción de la negligencia del productor. Este seguro se vende en su mayor parte a los productores a través de aseguradores privados, pero la Agencia de Gestión de Riesgos (RMA, por sus siglas en inglés) del Departamento de Agricultura de Estados Unidos paga más de la mitad de las primas. Además, la RMA paga a los aseguradores privados sus costos administrativos y operacionales, así como los propios costos administrativos que incurre la RMA en virtud del programa. En promedio, más del 90% de la superficie sembrada de algodón está registrada en el programa.

Por mandato estatutario, el programa de aseguramiento de cosechas es sólido desde el punto de vista actuarial, lo que significa que a través del tiempo el total de primas llegaría a cubrir el total de las indemnizaciones. Durante los últimos 14 años, las primas sobrepasaron las indemnizaciones en 1997, 2004, 2005, 2007 y 2010. Las ganancias y las pérdidas sobre el aseguramiento se asignan entre las empresas y el gobierno de acuerdo con las fórmulas contenidas en el acuerdo de reaseguro entre las partes.

Las subvenciones totales por concepto de primas promediaron US\$219 millones anuales entre 1997 y 2009. Las subvenciones totales a las cosechas fluctuaron entre 1,7 centavos por libra de producción total

1) En informes anteriores, la Secretaría incluyó incorrectamente el PD en el total de las subvenciones concedidas a la producción algodonera. El PD no está vinculado a la producción o los precios del mercado actuales y no se considerará como subsidios directos de ahora en adelante. Las estimaciones de la Secretaría de las subvenciones anuales se ajustan de modo retroactivo para dar cuenta de este cambio.

2) El precio efectivo es el PD más el precio más alto entre el promedio del mercado nacional pagado a los productores y la tasa del préstamo.

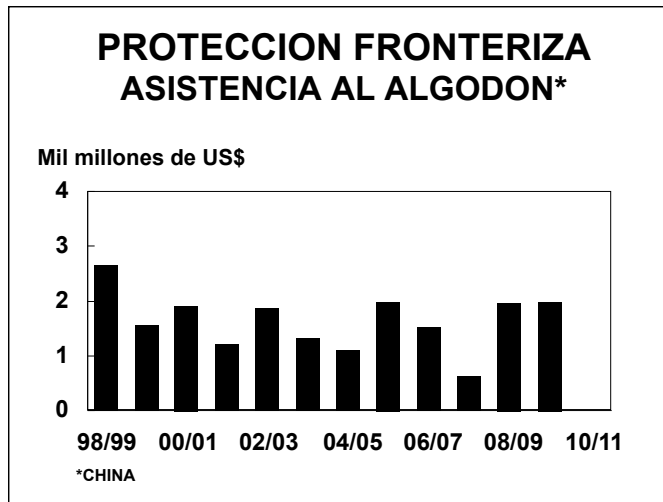
(1997) a 4,1 centavos por libra (2008) durante los últimos 14 años. Las subvenciones totales por aseguramiento de cosechas en 2010/11 se estiman en US\$319 millones (US\$ 220 millones en 2009/10), ó 3,7 centavos por libra de producción total.

El apoyo total de EE.UU. a la producción de algodón, incluyendo las subvenciones por concepto de aseguramiento de cosechas, descendió de US\$451 millones en 2009/10 a un estimado de US\$319 millones en 2010/11. El apoyo en 2009/10 fue equivalente a 8 centavos por libra de producción y bajó a un estimado de 4 centavos por libra durante 2010/11.

China

Durante las últimas temporadas, las políticas gubernamentales en China apoyaron la producción de algodón ejerciendo la protección fronteriza basándose en derechos arancelarios de escala móvil o en compras directas del gobierno para la reserva. Como resultado de las intervenciones del gobierno y las cuotas, los precios internos del algodón en China sobrepasaron los precios internacionales.

Bajo los términos de su acuerdo para el ingreso a la Organización Mundial del Comercio, China está obligada a establecer un contingente arancelario en el año calendario (TRQ, por sus siglas en inglés). El arancel dentro del contingente es de 1% para las primeras 894.000 toneladas de importaciones de cada año calendario. Basado en los requerimientos, China dictamina cuotas adicionales de importación. Las cuotas adicionales pueden implicar un arancel de 1%, ó pueden estar basadas en una escala móvil entre 5% y 40%. El propósito de la escala móvil es asegurar que el costo real del algodón importado supere los precios internacionales del mercado y, de esta manera, incremente los precios internos pagados a los productores en China.



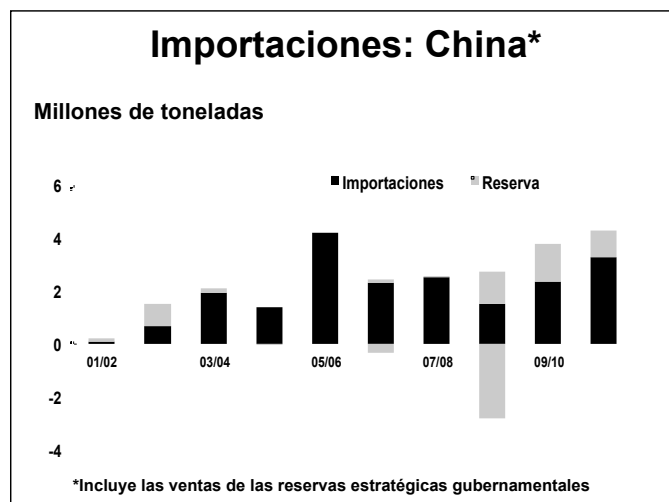
El gobierno chino no usó las cuotas de importación de algodón de escala móvil durante la recesión mundial en 2008/09. Más bien, el gobierno compró casi la tercera parte de la producción interna de algodón de esa temporada, es decir, 2,724 millones de toneladas para la reserva del gobierno. La Corporación Nacional de Reservas de Algodón de China (CNCRC, por sus siglas en inglés) es la agencia que administra la reserva del estado.

En 2009/10, se emplearon nuevamente las cuotas de importación de escala móvil, prestando así apoyo a los precios internos. La Secretaría utiliza la diferencia entre los precios del algodón nacional y del importado como un estimado del apoyo a los

precios del algodón chino resultante de las intervenciones del gobierno. El diferencial de precios entre el Índice CC (un índice del algodón entregado a la industria en China) y el Índice L de FC (índice del algodón importado que entra en China por los principales puertos), ajustado para incluir el impuesto al valor agregado, tarifas portuarias y transporte a las industrias, promedió 11 centavos EE.UU. la libra en 2009/10 (10 centavos la libra en 2008/09). El estimado de los beneficios resultantes de la intervención gubernamental en China recibidos por los productores en 2008/09 fue aproximadamente US\$1,600 millones y US\$1,700 millones en 2009/10.

En 2010/11 (la temporada finalizó el 31 de julio de 2011), se dictó el contingente arancelario (TRQ, por sus siglas en inglés) del 1% para 894 mil toneladas para el año calendario 2011, como de costumbre. En el año calendario 2010, se emitieron 2,7 millones de toneladas de cuotas de importación bajo el régimen

de arancel de escala móvil. Además, se anunciaron cuotas arancelarias de escala móvil por 1,7 millones de toneladas para el año calendario 2011. Esta cuota adicional al contingente arancelario (TRQ) del año 2011 operará bajo el mismo régimen de arancel de escala móvil vigente durante el año 2010, es decir, a una tasa que fluctúa entre 5% y 40% de los valores CIF para importaciones cuyo costo es inferior a 11.397 yuanes por tonelada, u 80 centavos por libra a la tasa de cambio de 6,46 yuanes por dólar estadounidense vigente al 1 de julio de 2011. Existe un derecho arancelario a una tasa fija de 570 yuanes por tonelada (4 centavos por libra) para el algodón importado valorado por encima de 11.397 yuanes por tonelada. Los precios internacionales del algodón promediaron 164 centavos por libra durante 2010/11. Como resultado, los



aranceles sobre el algodón importado en esta temporada se fijan en 570 yuanes por tonelada, lo que representa aproximadamente el 2% de los costos de importación. Los precios internos del algodón en China se mantuvieron inferiores a los niveles internacionales a partir de mediados de diciembre de 2010. Debido a que los precios mundiales del algodón alcanzaron un nivel récord en 2010/11, las medidas de protección fronteriza empleadas por China no tuvieron un impacto medible en los precios internos del algodón.

Además, el gobierno de China paga a los productores un subsidio de aproximadamente US\$180 millones al año por el uso de semillas de alta calidad para la siembra. Durante las últimas dos temporadas

China concedió subsidios por el transporte de algodón desde Xinjiang a las industrias al este y al sur del país de alrededor de US\$150 millones anuales.

Se estima que los tres tipos de subsidios totalizaron US\$2.000 millones en 2009/10 y US\$327 millones en 2010/11.

El Ministerio de Finanzas en China pagó cerca de US\$290 millones durante el primer semestre de 2011 para cancelar los intereses sobre los préstamos que se otorgaron para proyectos agrícolas que benefician el procesamiento del algodón, los cereales y el aceite vegetal.

China mantiene importantes reservas estratégicas de algodón. China introduce algodón en el mercado a través de un sistema de subastas cuando hay escasez, el gobierno reabastece las reservas cuando existe abundancia de ofertas y los precios son razonablemente bajos. Durante la última década, las mayores ventas de las reservas del gobierno se efectuaron en 2009/10 (1,4 millones de toneladas) y en 2010/11 (1 millón de toneladas). En 2008/09, se hicieron las mayores compras para la reserva del gobierno por 2,8 millones de toneladas. La liberación de las reservas a las industrias nacionales reduce la necesidad de las importaciones y limita el crecimiento del comercio mundial, mientras que las compras para la reserva estimulan los precios internos en China y aumentan el comercio mundial.

India

En 2010/11, el gobierno de India restringió las exportaciones de algodón a casi 1,1 millones de toneladas. Sin la restricción, las exportaciones netas del país podrían haber crecido alrededor de 1,25 millones de toneladas, e India podría haber exportado e importado algodón en 2010/11. Asumiendo que las exportaciones de India podrían crecer hasta 1,25 millones de toneladas en 2010/11, de no haber restricciones a las exportaciones, las existencias finales en el país estarían descendiendo a 17%. Si esto se materializara,

estarían a un nivel muy bajo en comparación con la razón existencias promedio a uso de 33% que se mantiene desde 1990/91.

India tiene un programa de Precios Mínimos de Apoyo, pero debido a los altos precios del mercado en 2010/11, este programa no resultó en pagos a los productores.

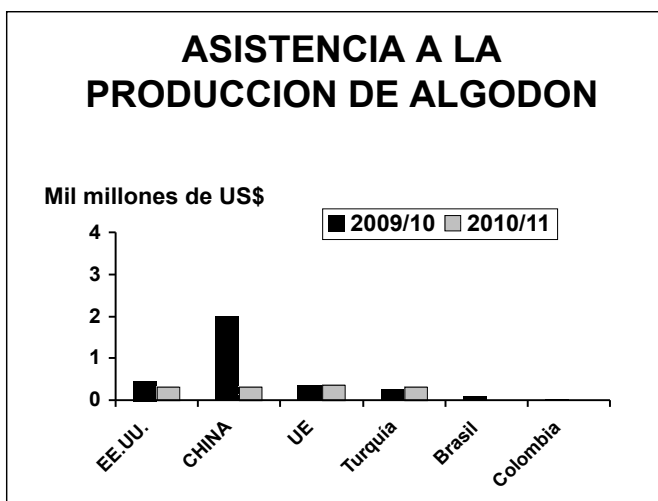
Los productores de algodón en India se benefician de la condonación de la deuda y los subsidios para los fertilizantes por parte del gobierno de ese país. Además, el Gobierno de India proporciona apoyo a la producción de algodón a través de varios programas, tales como el desarrollo de instalaciones de infraestructura para la producción y la distribución

de semillas de calidad. En años recientes, bajo la Misión de Tecnología del gobierno, se brindó apoyo para la modernización de las unidades de desmotado y prensado y al mejoramiento de la comercialización del algodón. Estos beneficios son difíciles de cuantificar, y algunos no son específicos al algodón. Además, el gobierno apoya al sector textil a través de una serie de programas que proporcionan apoyo directo y créditos blandos.

Unión Europea

A partir de 2009/10 se introdujeron cambios en la Política Agrícola Común (PAC) de la UE. Al igual que antes, los productores de algodón recibieron un apoyo de la UE de 65% en forma de pago único desvinculado (apoyo a los ingresos), y el 35% restante como un pago por superficie (ayuda vinculada o a la producción). Grecia y España son los principales países productores de algodón en la Unión Europea. Para la ayuda a la producción, se redujeron las superficies máximas permitidas, fijándose ahora en 250.000 hectáreas para Grecia, y 48.000 hectáreas para España. Para poder optar por la ayuda a la producción, la superficie debe estar ubicada en tierras agrícolas autorizadas por los estados miembros de la UE para la producción de algodón, y debe estar sembrada de variedades autorizadas y ser cosechada en condiciones agrícolas normales. La ayuda se paga por un algodón en buen estado, de calidad confiable y comercializable. La ayuda se paga por hectárea de superficie idónea, y se calcula multiplicando los rendimientos de referencia por las cantidades de referencia fijadas para cada país. A fin de calcular la ayuda, el rendimiento de algodón en rama se fija en 3,2 toneladas por hectárea para Grecia, y en 3,5 toneladas por hectárea para España. Los valores por hectárea se fijan en €251,75 para Grecia y €400 para España. Si la superficie idónea excede la superficie máxima permitida, la ayuda por hectárea se reduciría proporcionalmente.

En 2010/11, se estima que la cantidad de subvención directa a la producción en Grecia fue de US\$276 millones (\$260 millones en 2009/10), resultando en 70 centavos EE.UU. la libra de producción de fibra (55 centavos EE.UU. en 2009/10). El



subsidio en España se estima en US\$92 millones (US\$93 millones en 2009/10), ó 93 centavos EE.UU. la libra de fibra (196 centavos EE.UU. en 2009/10).

Turquía

El gobierno de Turquía paga una prima por kilogramo de algodón en rama a los productores de algodón (la prima es superior para el algodón en rama producido de semillas certificadas). Las primas de 2010/11 no han sufrido modificaciones desde 2009/10 y son 0,42TRL/kg por algodón en rama producido de semillas certificadas (26 centavos EE.UU. por kilogramo) y 0,32 TRL/kg por algodón en rama producido de semillas convencionales (21 centavos EE.UU. por kilogramo). Suponiendo que el 90% de la producción de algodón turco provenga de semillas certificadas, y que todos los productores de algodón hubieran solicitado la prima, la Secretaría estima que el total de los pagos realizados a los productores de algodón en Turquía se elevaría de US\$260 millones en 2009/10 a US\$309 millones pagados en 2010/11, como resultado del incremento en la siembra.

Brasil

Brasil continúa con un programa de comercialización que proporciona subvenciones directas a los productores basadas en precios garantizados, pero sin compra directa de algodón por el gobierno. El programa se denomina Prima para Igualar los Pagos a los Productores (PEPRO – Prêmio Equalizador Pago ao Produtor). El PEPRO se utiliza para compensar a los productores por el debilitamiento del dólar estadounidense frente al real brasileño. La prima pagada conforme al programa representa la diferencia entre el precio mínimo garantizado y el precio que el comprador está dispuesto a pagar. El precio mínimo garantizado se fija en R\$44,60 (reales brasileños) por arroba (15 kg) de fibra, o un equivalente de 86 centavos la libra a la tasa de cambio vigente a principios de mayo 2011. El monto real de la prima se determina en subastas organizadas por el gobierno. En 2009/10, los pagos bajo el PEPRO fueron de US\$99 millones (4 centavos por libra). No hubo subastas durante 2010/11.

El gobierno de Brasil también presta apoyo a la producción de algodón a través de créditos subsidiados para la producción, la comercialización y las inversiones. Se estima que el crédito anual subsidiado a los productores de algodón promedió alrededor de US\$500 millones durante la última década. Los productores de algodón de bajos recursos reciben una tasa de interés subvencionada del 5% en comparación con las tasas de mercado del 20%-25%. Basado en la diferencia, se estima que la subvención máxima anual recibida por los productores de algodón en forma de interés subsidiado promedió US\$75 millones durante la última década.

Colombia

En Colombia, los pagos directos del gobierno a los productores en 2010/11 se estiman en US\$9 millones, promediando 11 centavos la libra. En 2009/10, los pagos directos del gobierno se estimaron en US\$22 millones, promediando 31 centavos la libra.

Registro de exportadores de algodón del gobierno de China

La Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena (AQSIQ, por sus siglas en inglés) de China estableció el requisito de un proceso de registro para todos los proveedores extranjeros de algodón a partir del 15 de marzo de 2009. Las principales inquietudes se centran en que el sistema someta injustamente a los proveedores a diferentes niveles de inspección y fiscalización, basados potencialmente en una única infracción, y que el registro pueda dañar la reputación de los proveedores extranjeros a través de la publicación de sus calificaciones degradadas. La disrupción potencial del comercio producto de este

sistema pudiera agravarse por los métodos de evaluación de la calidad aplicados al algodón importado distintos de los que se usan internacionalmente, o de los que emplea China para el algodón nacional.

La AQSIQ ha publicado diez listas de compañías registradas. A principios de julio de 2011, se han registrado 338 compañías con la AQSIQ. La lista de compañías registradas abarca grandes y pequeñas empresas algodoneras de América del Norte, América del Sur, Asia, África, Europa y Australia, de los principales países exportadores, incluyendo compañías propiedad del gobierno, empresas privadas y cooperativas.

**Nivel de asistencia directa que los gobiernos otorgan al sector
algodonero mediante programas de producción***

País	2009/10			2010/11 **		
	Producción	Promedio de asistencia por libra producida	Asistencia a la producción	Producción	Promedio de asistencia por libra producida	Asistencia a la producción
	1.000 ts	Centavos EE.UU.	Millones de US\$	1.000 ts	Centavos EE.UU.	Millones de US\$
China	6,925	11	1,981	6,400	2	329
EE.UU.	2,654	8	451	3,942	4	319
Grecia	215	55	260	180	70	276
Turquía	380	31	260	450	31	306
Brasil	1,194	4	99	2,052	0	0
España	22	196	93	43	97	92
Colombia	27	37	22	35	11	9
Todos los países	11,417	11	3,166	13,101	5	1,330

*Sólo programas de apoyo a los ingresos y a los precios. No incluye el crédito ni otras ayudas. ** Preliminar.

**Nivel de asistencia directa que los gobiernos otorgan al sector
algodonero mediante programas de exportación**

País	2009/10			2010/11 **		
	Exportaciones	Promedio de asistencia por libra exportada	Asistencia a la exportación	Exportaciones	Promedio de asistencia por libra exportada	Asistencia a la exportación
	1.000 ts	Centavos EE.UU.	Millones de US\$	1.000 ts	Centavos EE.UU.	Millones de US\$
EE.UU.	2,621	0	27	3,244	0	0
Algodón Upland	2,470	0	0	3,142	0	0
Pima	151	8	27	102	0	0
Total bajo asistencia	151	8	27	102	0	0

** Preliminar.