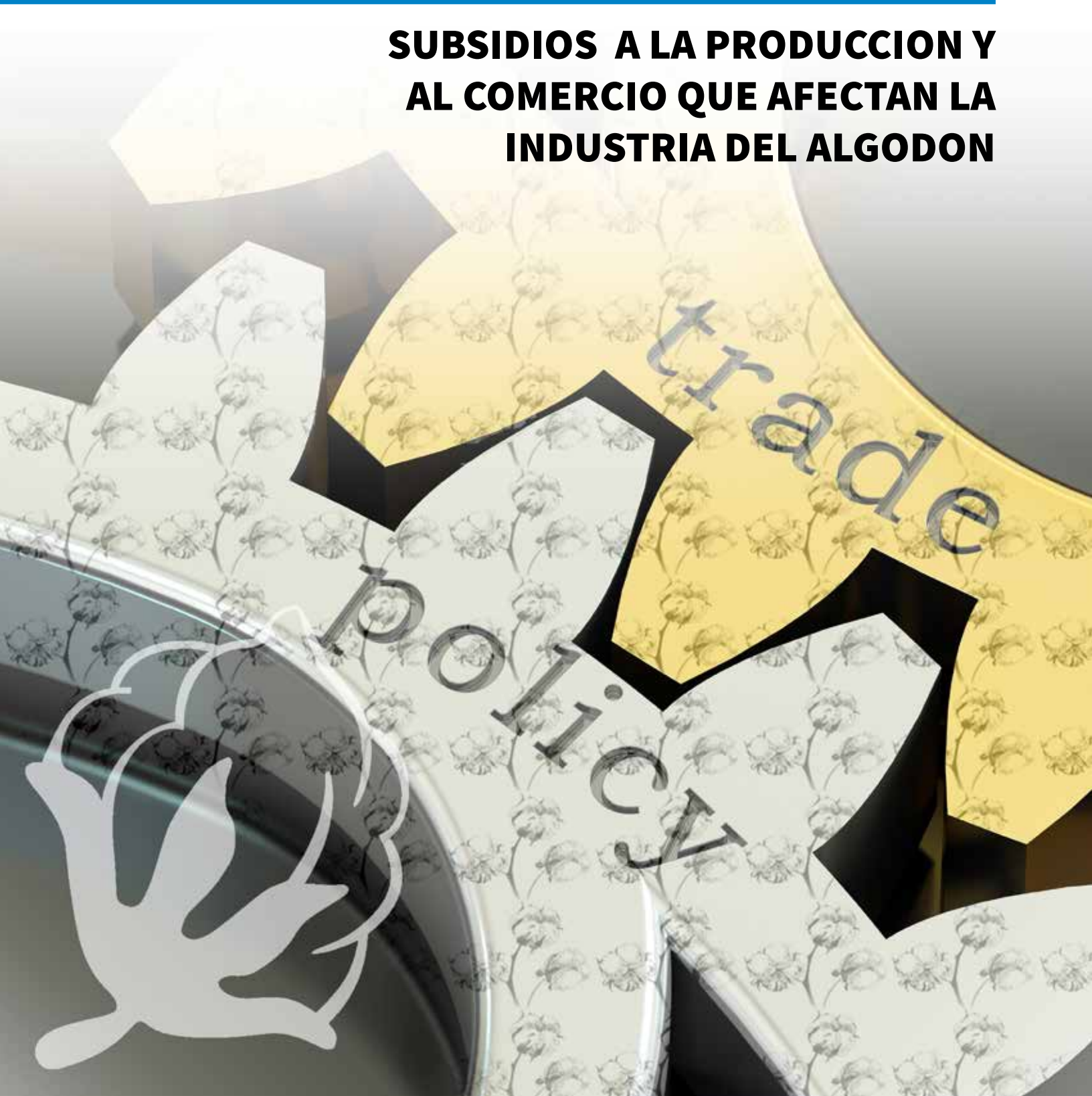




**Comité Consultivo  
Internacional del  
Algodón**

Noviembre 2018

# **SUBSIDIOS A LA PRODUCCION Y AL COMERCIO QUE AFECTAN LA INDUSTRIA DEL ALGODON**



# **SUBSIDIOS A LA PRODUCCION Y AL COMERCIO QUE AFECTAN LA INDUSTRIA DEL ALGODON**

Noviembre 2018

Un informe de la  
Secretaría del  
Comité Consultivo Internacional del Algodón



Washington DC, EE.UU.



## Apoyo del Gobierno al Sector Algodonero

Los subsidios al sector algodonoero, incluido el apoyo directo a la producción, la protección fronteriza, los subsidios al aseguramiento de las cosechas y los mecanismos de apoyo al precio mínimo, se han estimado en \$5.900 millones en 2017/18, lo cual representa un incremento del 33% respecto a la cifra de \$4.400 millones registrada en 2016/17. Diez países concedieron subsidios en 2017/18. Esos subsidios promediaron 18 centavos la libra, un incremento respecto a los 17 centavos la libra en la temporada 2016/17.

Desde 1997/98, cuando la Secretaría comenzó a informar acerca de las medidas oficiales con relación al algodón, ha habido una fuerte correlación negativa entre los subsidios y los precios del algodón:

- En los años en que los precios son altos, los subsidios tienden a disminuir
- En los años en que los precios son bajos, los subsidios tienden a aumentar

Esa relación se ha mantenido relativamente constante durante las últimas temporadas. El Índice A del Cotlook descendió de un promedio de 91 centavos la libra en 2013/14 a un promedio cercano a 70 centavos la libra en 2014/15 y 2015/16, para aumentar después a 83 centavos la libra en 2016/17. Los subsidios entregados a los productores algodoneeros descendieron en 2016/17 en referencia a los niveles récord. Sin embargo, los precios promedio se elevaron a 88 centavos la libra durante 2017/18, al igual que sucedió con los subsidios.

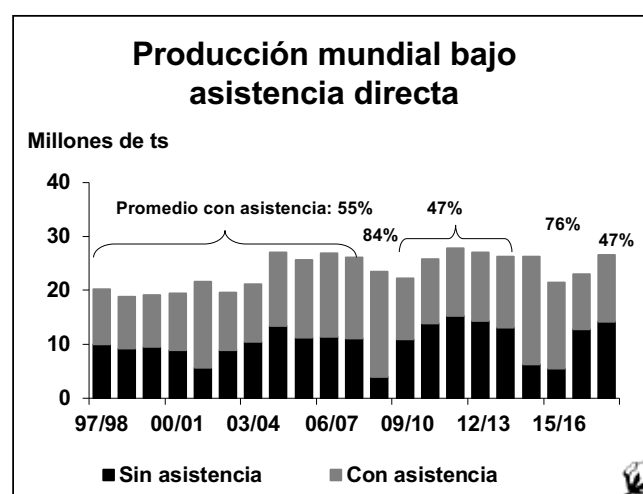
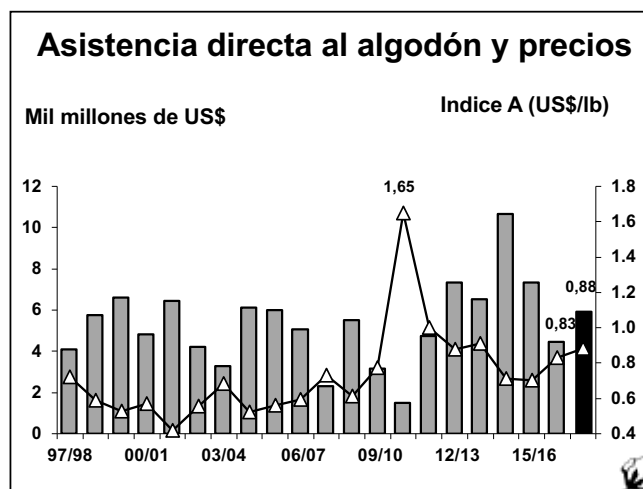
En algunos países, como Brasil, Pakistán e India, no se activaron los programas de apoyo al precio mínimo en 2017/18, debido a que los precios del mercado superaban los niveles de los precios de intervención del gobierno durante la mayor parte de la temporada. Varios países aplican medidas de protección fronteriza en algunas temporadas, y la Secretaría hace todo lo posible para informar sobre el impacto de esas medidas cuando son cuantificables.

Algunos países continuaron concediendo subsidios en 2017/18 para sufragar los insumos para el cultivo de algodón, especialmente fertilizantes, almacenamiento, transporte, servicios de clasificación y otros costos derivados de la comercialización. Al mismo tiempo, el uso de los subsidios para el aseguramiento de las cosechas se está incrementando, aunque aún no se ha generalizado.

La parte de la producción mundial de algodón que recibió asistencia directa del gobierno, incluidos los pagos directos y la protección fronteriza, se elevó de un promedio de 55% entre 1997/98 y 2007/08, a un promedio estimado de 83% en 2008/09. Durante 2009/10 hasta 2013/14, esa parte se redujo y promedió un 48%. En 2014/15 y 2015/16, el porcentaje promedio de la producción que recibió asistencia directa aumentó a 75%. Esa cifra luego disminuyó a un 47% en 2016/17 y 2017/18.

### China

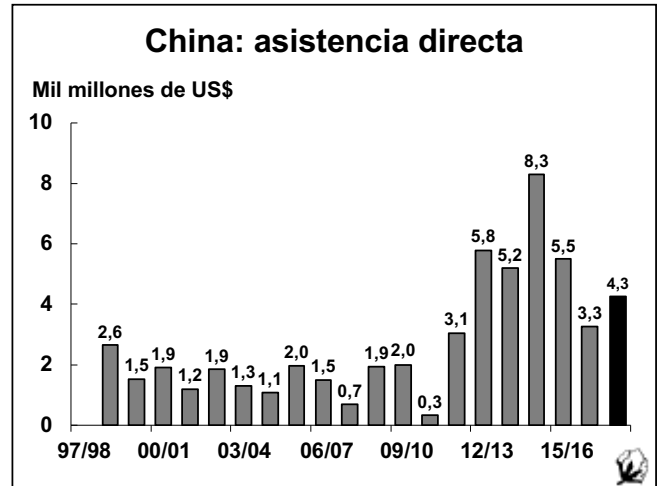
El gobierno de China apoya la producción de algodón mediante el control de los volúmenes de algodón importado y los valores correspondientes y la aplicación de medidas de protección fronteriza en función de cuotas y derechos arancelarios de escala móvil, con un arancel efectivo del 40% sobre el algodón importado fuera de cuota. Además, China mantie-



ne una reserva estratégica de algodón que sirve de existencias reguladoras nacionales, cuya administración está a cargo de la Corporación Nacional de Reservas de Algodón de China (CNCRC, por sus siglas en inglés). China libera algodón de su reserva al mercado a través de un sistema de subastas cuando hay escasez y reabastece la reserva en tiempos de abundancia, apoyando así los precios.

Desde 2014/15, el gobierno no ha efectuado compras para la reserva. Más bien, el gobierno pagó subsidios directos a los productores de algodón, además de los beneficios de la protección fronteriza que gozan los productores en China.

En virtud de los términos de su acuerdo de adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), China está obligada a establecer un contingente arancelario (TRQ, por sus siglas en inglés) para el año calendario. El arancel dentro del contingente es de 1% para las primeras 894.000 toneladas de importaciones dentro de cada año calendario. China libera cuotas adicionales de importación según sea necesario. A las cuotas adicionales se les puede imponer un arancel del 1%, o se pueden basar en una escala móvil de entre un 5% y un 40%. El propósito de la escala móvil consiste en garantizar que el costo efectivo del algodón importado supere los precios del mercado internacional y estimule así los precios internos que se pagan a los productores en China. Desde 2015/16, China restringió las importaciones al expedir únicamente los contingentes arancelarios TRQ para las importaciones, con el objetivo de reducir las existencias del gobierno. Como resultado de las cuotas y las intervenciones del gobierno, los precios internos del algodón en China han sobrepasado los precios internacionales durante las últimas tres temporadas.



La Secretaría utiliza la diferencia entre los precios del algodón nacional y el importado para estimar el beneficio de la protección fronteriza al algodón chino resultante de las intervenciones del gobierno. En los cálculos se emplea el diferencial de precio entre el Índice CC (índice del algodón entregado a la industria en China) y el Índice L del FC (índice del algodón importado que arriba a los principales puertos de China), ajustado para que incluya el impuesto al valor agregado, las tasas portuarias y el transporte a las fábricas. El beneficio (subsidio) estimado que recibieron los productores en China derivado de las medidas de protección fronteriza del gobierno aumentó de \$1.000 millones (9 centavos la libra) en 2016/17, a \$1.500 millones (12 centavos la libra) en 2017/18. Además del mayor diferencial de precios entre el algodón nacional y el importado, el aumento de la producción durante la temporada 2017/18 también contribuyó a un mayor beneficio acumulativo de protección fronteriza.

Además, durante las temporadas 2014/15, 2015/16 y 2016/17, el gobierno chino proporcionó pagos por subsidios directos a los productores algodoneros en Xinjiang que se basaron en la diferencia entre el precio indicativo establecido para la temporada y un precio promedio de mercado. Para 2017/18 y los próximos dos años, el precio indicativo se estableció en el nivel de 2016/17 de 18.600 yuanes la tonelada (alrededor de 130 centavos la libra al tipo de cambio promedio para la temporada). Mediante el uso de la diferencia entre el precio indicativo y el índice CC promedio (precio interno del algodón), se calcula que los subsidios directos pagados a los productores en Xinjiang alcanzaron un total de \$2.100 millones (20 centavos la libra) en 2017/18, superior a la cifra de \$1.600 millones (20 centavos la libra) registrada en 2016/17. En otras provincias, se concedió un subsidio directo a los productores de 2.000 yuanes la tonelada en ambas temporadas. La totalidad de esos subsidios directos se estima en \$340 millones (14 centavos la libra) en la temporada 2017/18, una cifra inferior a los \$380 millones (13 centavos la libra) registrados en 2016/17. El total de los pagos por subsidios directos proporcionado a los productores en China, además del apoyo a la protección fronteriza, se estima en \$2.400 millones in 2017/18, cantidad superior a los \$2.000 millones entregados en 2016/17. El incremento se atribuye a una mayor producción durante 2017/18, mientras que la diferencia entre el precio indicativo y el precio del mercado se mantuvo prácticamente sin cambios.

Además, el gobierno de China paga un subsidio a sus productores de aproximadamente \$150 millones al año por el uso de semillas de alta calidad para la siembra, aunque los pequeños productores no derivan beneficios significativos de esa política. Durante varias temporadas recientes, China concedió subsidios para el transporte del algodón desde Xinjiang hasta las fábricas ubicadas en las zonas oriental y meridional de China por un monto estimado de unos \$150 millones al año.

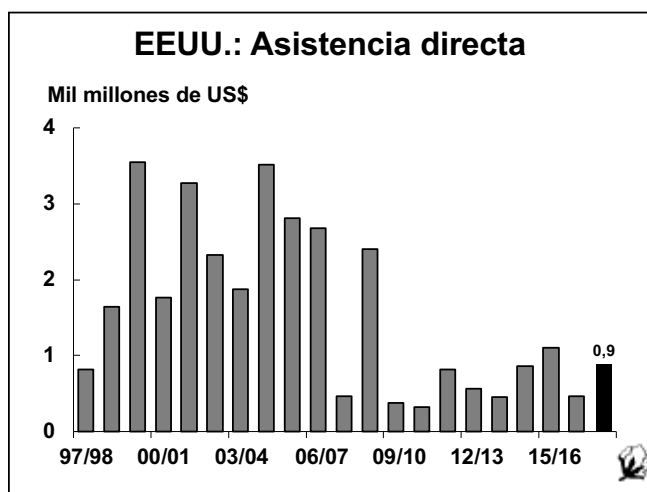
La totalidad de todos los subsidios que proporciona el gobierno chino se estima en \$4.300 millones (33 centavos la libra) en 2017/18, una cantidad superior a los \$3.300 millones entregados en 2016/17 (30 centavos la libra).

### Estados Unidos

La temporada 2017/18 fue la última de la Ley Agrícola de 2014 con vigencia de cinco años, en virtud de la cual se han revocado los programas de Pago Directo y Contracíclico, y la Opción de Ingresos Promedio de Cosecha (ACRE, por sus siglas en inglés) para todos los productos básicos. El algodón *upland* era elegible para el Plan de Protección de Ingresos Acumulados (STAX, por sus siglas en inglés). Actualmente, se está negociando una nueva Ley Agrícola.

El programa STAX proporciona subsidios a los productores de algodón *upland* para el pago de las primas de las pólizas de seguro que cubren pérdidas de ingresos “superficiales”, es decir, aquellas que no llegan a los niveles generalmente cubiertos por las pólizas de seguros convencionales de cosecha. Los productores pueden aprovechar ese programa solo o en combinación con los seguros de cosecha subyacentes ya existentes. Conforme a STAX, cuando los ingresos reales en un condado determinado (un condado es una unidad de gobierno en Estados Unidos; existen aproximadamente 700 condados que producen algodón) caen por debajo del 90% de los ingresos esperados, se autoriza un pago. El programa STAX proporciona una cobertura contra las pérdidas de ingresos que comprende entre un 10% y un 30% de los ingresos esperados y los productores pueden optar por una cobertura en incrementos de 5%. El gobierno federal subsidia alrededor del 80% de la prima. Además, el gobierno federal subsidia parcialmente los costos administrativos y operacionales de las empresas de seguros que ofrecen STAX.

El programa STAX entró en vigor durante la temporada algodonera de 2015. En la temporada 2016/17, el total de los subsidios proporcionados en virtud de STAX se estimó en \$74 millones, con una cobertura aproximada de 1.036 millones de hectáreas, o alrededor del 27% de la superficie cosechada en 2016/17. Los subsidios conforme a STAX se estimaron en \$105 millones en 2017/18 y cubren 1.2 millones de hectáreas registradas (26% de la superficie cosechada). Se compró una proporción significativa de pólizas STAX en combinación con una póliza de seguro de cosecha subyacente convencional.



El Programa de Préstamos de Apoyo a la Comercialización (MLP, por sus siglas en inglés) continúa con una tasa de préstamo para la comercialización basada en el precio mundial del algodón, la cual se calcula como el promedio simple del precio mundial corriente ajustado (AWP, por sus siglas en inglés) de los dos últimos años de los años de comercialización (anunciado el 1 de octubre anterior a la próxima siembra nacional), pero en ningún caso será menos de 45 centavos la libra ni más de 52 centavos la libra. La tasa del préstamo para el algodón de fibra extralarga (ELS, por sus siglas en inglés) está fijada en 79,77 centavos la libra. En virtud del programa, los productores de algodón *upland* son elegibles para pagos por deficiencia de préstamo (PDP), ganancias por intercambio de certificados o ganancias sobre préstamos de comercialización (MLG, por sus siglas en inglés). El PDP se paga cuando los precios del mercado (AWP)

son inferiores a la tasa del préstamo. Las opciones de ganancias por intercambio de certificados de productos básicos y ganancias sobre préstamos de comercialización proporcionan las mismas ganancias que los PDP mediante la amortización de un préstamo a una tasa inferior. Los productores de algodón *upland* solo tienen a su disposición una de esas opciones. Los productores de algodón de fibra extralarga (ELS) deben reembolsar el préstamo a la tasa del préstamo más los intereses, o pueden perder el algodón ELS utilizado como garantía, si así lo justifican las condiciones del mercado. Sobre la base de los precios promedio del mercado, se estima que no hubo pagos PDP o MLG durante 2016/17 y 2017/18.

Además, el gobierno de EE.UU. proporciona apoyo a la producción de algodón mediante el subsidio al aseguramiento de las cosechas con el fin de proteger a los productores frente a las pérdidas de ingresos y rendimientos ocasionadas por los desastres naturales. Ese seguro de cosechas contra riesgos múltiples cubre casi todas las causas relacionadas con pérdidas en los rendimientos, tales como inclemencias del tiempo, plagas e incendios, pero no las atribuibles a la negligencia de los productores. El seguro se vende a los productores a través de empresas aseguradoras privadas, aunque la

Agencia de Gestión de Riesgos (RMA, por sus siglas en inglés) del Departamento de Agricultura de EE.UU. (USDA, por sus siglas en inglés), subsidia un porcentaje de las primas. En promedio, más del 90% de la superficie dedicada a la siembra de algodón está registrada en el programa.

El programa de aseguramiento de las cosechas tiene la obligación estatutaria de garantizar la solvencia actuarial, es decir, que con el tiempo el total de los ingresos por concepto de primas debe cubrir la totalidad de los egresos por concepto de indemnizaciones. Las ganancias y pérdidas resultantes del aseguramiento se distribuyen entre las empresas aseguradoras y el gobierno, conforme a las fórmulas contenidas en el acuerdo de reaseguro entre las partes. Durante 2017/18, los subsidios al seguro para el algodón se estimaron en \$560 millones (5,6 centavos la libra), en comparación con \$396 millones (4,8 centavos la libra) en 2016/17.

Además del apoyo antes mencionado, el Departamento de Agricultura de EE.UU. autorizó el 3 de marzo de 2018 la renovación del programa de Desmotado de Algodón de Costos Compartidos (CGCS, por sus siglas en inglés), el cual se inició originalmente en 2016. La Agencia de Servicios Agrícolas (FSA, por sus siglas en inglés) administra el programa, el cual permitirá que los productores algodoneiros reciban un pago de costos compartidos sobre la base de su superficie en 2016 conforme a lo reportado a la FSA, multiplicado por el 20% del costo promedio de desmotado para cada región productora. El período de inscripción en el programa comprendió del 12 de marzo al 12 de mayo de 2018, y se extendió hasta el 31 de mayo de 2018. Para que un productor sea elegible:

- Debe estar activamente dedicado a la agricultura,
- Debe cumplir con las normas de conservación, y
- Tener un límite de ingreso bruto ajustado de \$900.000

Existe un límite de pago de \$40.000 por productor que no cuenta contra las limitaciones de pago de la Ley Agrícola 2014. Las tasas de pago varían según la región y se espera que el programa proporcione alrededor de \$220 millones en apoyo económico a los productores elegibles.

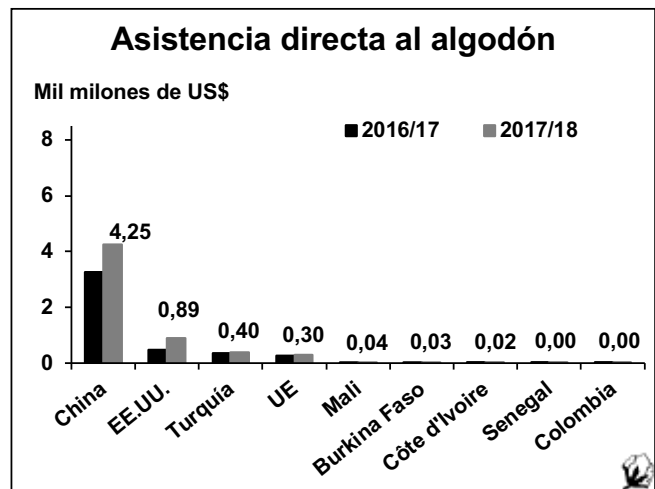
La totalidad de todos los tipos de apoyo proporcionados a los productores algodoneiros estadounidenses, incluidos el aseguramiento de cosechas, el programa STAX y el programa de Desmotado de Algodón de Costos Compartidos, se estimó en \$469 millones, (6 centavos la libra) en 2016/17. El apoyo total a los productores algodoneiros estadounidenses aumentó durante 2017/18 a un estimado de \$890 millones (9 centavos la libra).

## Turquía

El gobierno de Turquía paga a los productores de algodón una prima por kilogramo de algodón en rama. En el pasado, la prima pagada por el algodón en rama producido de semillas certificadas era mayor que la que se pagaba por las semillas no certificadas. Desde 2012/13 no se ha pagado ninguna prima por algodones producidos con semillas no certificadas. La prima para la temporada 2017/18 se incrementó a 0,8 TRL/kg, de 0,75 TRL/kg en 2016/17, para el algodón en rama producido a partir de semillas certificadas. Partiendo del supuesto que el 90% de la producción algodoneira de Turquía proviene de semillas certificadas y que todos los productores soliciten la prima, la Secretaría estima que la totalidad de los pagos realizados a los productores de algodón en Turquía se incrementó de \$349 millones (23 centavos la libra) en 2016/17, a \$398 millones (22 centavos la libra) en 2017/18.

## Unión Europea

A partir de 2009/10, se introdujeron cambios en la Política Agrícola Común (PAC) de la UE. Como ha ocurrido anteriormente, los productores algodoneiros reciben el 65% del apoyo de la UE en forma de un pago único desvinculado (ayuda 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, las superficies máximas básicas elegibles se establecieron en 250.000 hectáreas para Grecia y 48.000 hectáreas para España. Para poder optar por la ayuda, la superficie debe:

- Estar ubicada en tierras agrícolas autorizadas por los estados miembros de la UE para la producción de algodón,
- Estar sembrada de variedades autorizadas, y
- Ser cosechada en condiciones agrícolas normales

La ayuda se paga por algodón de calidad sana, cabal y comercial; por hectárea de superficie elegible y se calcula multiplicando los rendimientos de referencia establecidos por las cantidades de referencia fijadas para cada país. A fin de calcular la ayuda, el rendimiento del algodón en rama por hectárea se establece en 3,2 toneladas por hectárea para Grecia y 3,5 toneladas por hectárea para España. Los valores por hectárea se fijan en €234,18 para Grecia y €362,15 para España. Si la superficie elegible excede la superficie máxima básica, la ayuda por hectárea se reduce proporcionalmente.

Se estima que el monto del subsidio directo a la producción en Grecia para 2017/18 fue de \$225 millones (46 centavos la libra), superior a la cifra de \$205 millones (44 centavos la libra) registrada en 2016/17. El subsidio en España se estima en \$73 millones (50 centavos la libra) en 2017/18, un aumento respecto a la cifra de \$67 millones (55 centavos la libra) en 2016/17. El incremento se debió principalmente a un dólar estadounidense más débil en relación con el euro.

## India

India tiene un sistema de Apoyo al Precio Mínimo (APM) que estuvo activo durante las temporadas 2014/15 y 2015/16 a través de compras directas de algodón por parte del gobierno, debido a que los precios del mercado estaban por debajo del APM durante al menos una parte de esas temporadas. Durante 2016/17 y 2017/18, el sistema APM no se utilizó ya que los precios del mercado superaban los niveles del APM.

En 2017/18, el APM para el algodón de fibra media (J-34) se incrementó en Rs 4.020 por 100 kg de algodón en rama, equivalente a 83 centavos la libra de fibra al tipo de cambio promedio para la temporada. Los precios internos en India se mantuvieron por encima del MSP, por lo cual no se realizaron pagos por concepto de APM en ese país en 2016/17 o 2017/18.

Los productores algodoneros en India se benefician de la condonación de la deuda y de los subsidios a los fertilizantes por su gobierno. Además, India proporciona cierto apoyo en la forma de subsidios para el aseguramiento de las cosechas, aunque se desconoce el valor de ese apoyo. El gobierno también proporciona apoyo a la producción de algodón a través de diversos programas, tales como el desarrollo de instalaciones de infraestructura para la producción y la distribución de semillas de calidad. En años recientes, en virtud de la Misión de Tecnología del gobierno, se proporcionó apoyo para modernizar las unidades de desmotado y prensado, así como para mejorar la comercialización del algodón. La información sobre esos programas no está públicamente disponible. El gobierno también apoya al sector textil a través de una serie de programas que ofrecen apoyo directo y créditos blandos.

## Colombia

En Colombia, los pagos directos del gobierno a los productores descendieron durante las últimas temporadas. En 2016/17, la asistencia directa a los productores algodoneros en Colombia se estimó en \$3 millones (17 centavos la libra). Durante 2017/18, los pagos directos del gobierno disminuyeron aún más a \$1 millón (5 centavos la libra). Los pagos reales en pesos colombianos descendieron en un 63% durante 2017/18, pero los pagos en dólares estadounidenses equivalentes se redujeron en un 61% por la depreciación de la moneda nacional.

## África Occidental

Varios países de África Occidental pagaron subsidios destinados a la compra de insumos para el algodón en las temporadas 2016/17 y 2017/18, en especial fertilizantes y semillas para la siembra. En 2017/18, Mali proporcionó un estimado de \$35 millones (5 centavos la libra); Burkina Faso otorgó \$30 millones (5 centavos la libra); Côte d'Ivoire asignó \$15 millones (4 centavos la libra); y Senegal concedió \$1 millón (6 centavos la libra).



**Estimación del nivel de asistencia que otorgan los gobiernos  
al sector algodonero\***

País	2016/17			2017/18 **		
	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	4.900	30	3.267	5.890	33	4.252
EE.UU.	3.738	6	469	4.555	9	886
Turquía	703	23	349	840	22	398
Grecia	213	44	205	220	46	225
España	55	55	67	66	50	73
Mali	265	6	35	321	5	35
Burkina Faso	285	5	32	273	5	30
Côte d'Ivoire	140	5	15	185	4	15
Senegal	7	13	2	7	6	1
Colombia	8	17	3	11	5	1
<b>Todos los países</b>	<b>10.314</b>	<b>17</b>	<b>4.444</b>	<b>12.367</b>	<b>18</b>	<b>5.916</b>

\* No se incluye el crédito de asistencia. \*\* Preliminar.

**Estimación del nivel de asistencia que otorgan los  
gobiernos al sector algodonero\***

	Producción mundial	Promedio de asistencia por libra producida	Asistencia a la producción
	1.000 ts	Centavos EE.UU.	Millones de US\$
1997/98	20.181	9	4.108
1998/99	18.810	14	5.772
1999/00	19.194	16	6.588
2000/01	19.527	11	4.833
2001/02	21.668	13	6.446
2002/03	19.580	12	4.193
2003/04	21.129	7	3.270
2004/05	26.989	10	6.114
2005/06	25.679	11	6.008
2006/07	26.832	9	5.045
2007/08	26.163	4	2.292
2008/09	23.551	11	5.492
2009/10	22.310	6	3.155
2010/11	25.868	3	1.477
2011/12	27.856	8	4.866
2012/13	27.079	12	7.351
2013/14	26.225	11	6.513
2014/15	26.235	18	10.653
2015/16	21.476	16	7.382
2016/17	23.075	9	4.444
2017/18**	26.866	10	5.916

\* No se incluye el crédito de asistencia. \*\* Preliminar