

SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE RESOLUCIÓN 17 DE 2012 JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

La carta magna establece como deber del Estado, la promoción de los servicios de comercialización de los productos, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. En concreto, le corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.

Como lo evidencia la expedición de la Resolución 12 de 2007, sustituida por la Resolución 17 de 2012 que establece el *Sistema de Pago de Leche Cruda al Proveedor* vigente actualmente, las distorsiones que persisten en el mercado de la leche cruda en Colombia, derivadas de las características de los sistemas de producción, las asimetrías en la comercialización de la leche cruda y la presencia de agentes económicos compradores y/o comercializadores de leche cruda a nivel regional y nacional con características heterogéneas, han requerido la permanente intervención del gobierno.

Mercado interno.

Según la información de la Unidad de Seguimiento de Precios de la leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre 2009 y 2014 el crecimiento de la producción nacional de leche estimada fue de 1.9% anual promedio, al paso que el acopio reportado por la industria formal aumentó a razón de 8.1%, con lo cual la informalidad revelada, entendida como la producción no procesada por la industria formal, descendió de 58.6% a 52.1%. Lo anterior indica que si bien hay un incremento en productividad, esta no se ve reflejada en el mercado formal.

El mercado lácteo colombiano se caracteriza por una estacionalidad en su producción, es decir que está sujeto a los períodos de invierno y verano. A su vez, el invierno genera periódicamente una coyuntura de sobreproducción de leche en el país y las correspondientes consecuencias de la sobre oferta del mencionado producto en el mercado¹. Esta sobreproducción se evidencia a través del siguiente escenario:

1. Incremento en los volúmenes de producción.
2. Incremento en el volumen de acopio de leche cruda captada por los agentes compradores.
3. Incremento en los inventarios de leche en polvo.

Es importante tener en cuenta que cualquier disminución en la comercialización de leche o productos lácteos que se presente, agrava el escenario de sobreproducción.

¹ El efecto final de la mejor alimentación bovina en estos cortos periodos del año genera sobreproducción de leche que no puede ser absorbida en condiciones normales por el mercado interno y su consecuente presión a la baja de los precios de la leche, incidiendo en gran medida en la remuneración al productor.

Mercado Internacional.

Ante el señalado escenario nacional, la exportación de leche y productos lácteos puede contribuir de manera importante en la sobre oferta de estos productos en el mercado interno, así como sus consecuencias en la economía, particularmente la de los productores de leche. Sin embargo, el carácter de tomador de precios de Colombia en el mercado internacional de leche y productos lácteos, es decir, no poder incidir en los precios que se generan en ese mercado, exige considerar disposiciones complementarias a la Resolución 17 de 2012, con el fin de generar condiciones propicias para la exportación de leche y productos lácteos cuando la saturación del mercado interno lo amerite, y así regular la producción como lo establece la Ley 101 de 1993 y por otro lado, generar estabilidad en el mercado de leche cruda.

Finalmente, es importante señalar que el sector ganadero y lechero cuenta con un mecanismo de gran importancia para su economía que es el Fondo de Estabilización de Precios de la Carne y la Leche, cuyos objetivos son procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones. Es decir que esta herramienta siempre operará en favor del mercado nacional, siendo otra razón para favorecer las exportaciones.

En este orden de ideas, se plantea la necesidad de modificar la Resolución 17 de 2012 de acuerdo a lo siguiente:

Objetivos:

1. Incentivar la producción y las compras de leche para que se destine a la exportación.
2. Garantizar la compra de leche al productor y promover su rentabilidad.
3. Incentivar las exportaciones de leche a precios competitivos en el mercado internacional.
4. Mitigar el impacto coyuntural de la sobre oferta de leche en el mercado nacional.
5. Fomentar la formalización del sector productivo lácteo.
6. Fortalecer el funcionamiento del Fondo de Estabilización de Precios de la Leche.

¿En qué consiste la herramienta?

La herramienta permitirá al agente comprador adquirir excedentes de leche, es decir volúmenes que usualmente no adquiere, a un precio competitivo internacionalmente con el fin de exportarla. Esto traerá beneficios tanto para productores como para los demás integrantes de la cadena productiva. Las principales características y cualidades de la herramienta son:

1. Es de carácter voluntario².
2. Es excepcional al Sistema de Pago de Leche Cruda al Proveedor.
3. No genera costos fiscales para el Estado ni tampoco costos para quienes participen.

² El modelo es voluntario. Teniendo en cuenta que controlar precios restringe la libertad de empresa, pero a pesar de esto el mercado en la práctica es un oligopsonio, donde el eslabón más débil, con mayor exposición al riesgo y menos informado de la cadena son en últimas los productores, se plantea que el mecanismo sea voluntario.

Estas características quieren decir que la herramienta estará habilitada para quienes deseen participar voluntariamente, las compras de leche 'no excedentaria' se seguirán rigiendo por el Sistema de Pago de Leche Cruda al Proveedor, y la implementación de la medida no genera costos para el Estado ni para el sector privado.

Metodología para la definición de los excedentes.

Es importante señalar que la definición de los volúmenes excedentarios de leche cruda corresponde a la Unidad de Seguimiento de Precios, dependencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que cuenta con información del mercado lácteo nacional a partir del año 2007, aportada por los agentes compradores de leche en cumplimiento de los deberes señalados en el Sistema de Pago de Leche Cruda al Proveedor. Esta base de datos permite definir para cada productor el volumen usual de producción de leche, y por consiguiente, el volumen excedentario.

Para efectos de la definición del volumen excedentario por parte de la Unidad de Seguimiento de Precios se plantea la siguiente metodología:

Se toma la serie mensual por productor del volumen vendido al agente comprador de los últimos 25 meses, se construye una serie suavizada con los primeros 24 datos, a los cuales se les calcula el promedio móvil de tres meses (mes actual, mes anterior y mes siguiente de la serie), constituyendo así una nueva serie con 22 datos mensuales (no se calcula para los datos 1 y 24).

A esta serie se le calcula el promedio aritmético, la desviación estándar y el límite superior del intervalo con un nivel de confianza del 95%, de la siguiente forma:

$$LS = \mu + 1,96 * \delta$$

Donde:

LS: Límite superior

μ : Promedio aritmético de los 22 datos mensuales

δ : Desviación estándar de los 22 datos mensuales

Se calcula la diferencia entre el último dato o mes de reporte (dato 25) y el límite superior, si el resultado es positivo, ese valor corresponde al volumen excedente que estaría autorizado a ser pagado bajo los parámetros definidos en esta resolución, si la diferencia calculada es cero o negativa, no se considera que existan para ese mes volúmenes de producción excedentaria.

Metodología para la definición del Precio Competitivo de Exportación.

Una vez definido el volumen excedentario por productor, el precio se calculará teniendo en cuenta variables tales como:

1. Precio internacional de la leche en polvo³.
2. Factor de maquila (costo de pulverizar la leche a nivel nacional).

A continuación se presenta una comparación entre el promedio de precios actualmente recibido por el productor por la venta de un litro de leche en virtud del Sistema de Pago de Leche Cruda al Proveedor, y el precio que recibiría por la venta de un litro de leche excedentario que se denominará "*Precio Competitivo de Exportación*".



De lo anterior puede observarse que el *Precio Competitivo de Exportación* es efectivamente más competitivo para el mercado internacional en comparación con el del actual pago por calidad, que el exportador recibiría la compensación del fondo de estabilización de precios⁴, y que la diferencia para el productor no es tan amplia, quien se beneficiará además al garantizársele la compra de un volumen excedentario que usualmente no vende, o que es comercializado informalmente.

Condiciones y requisitos.

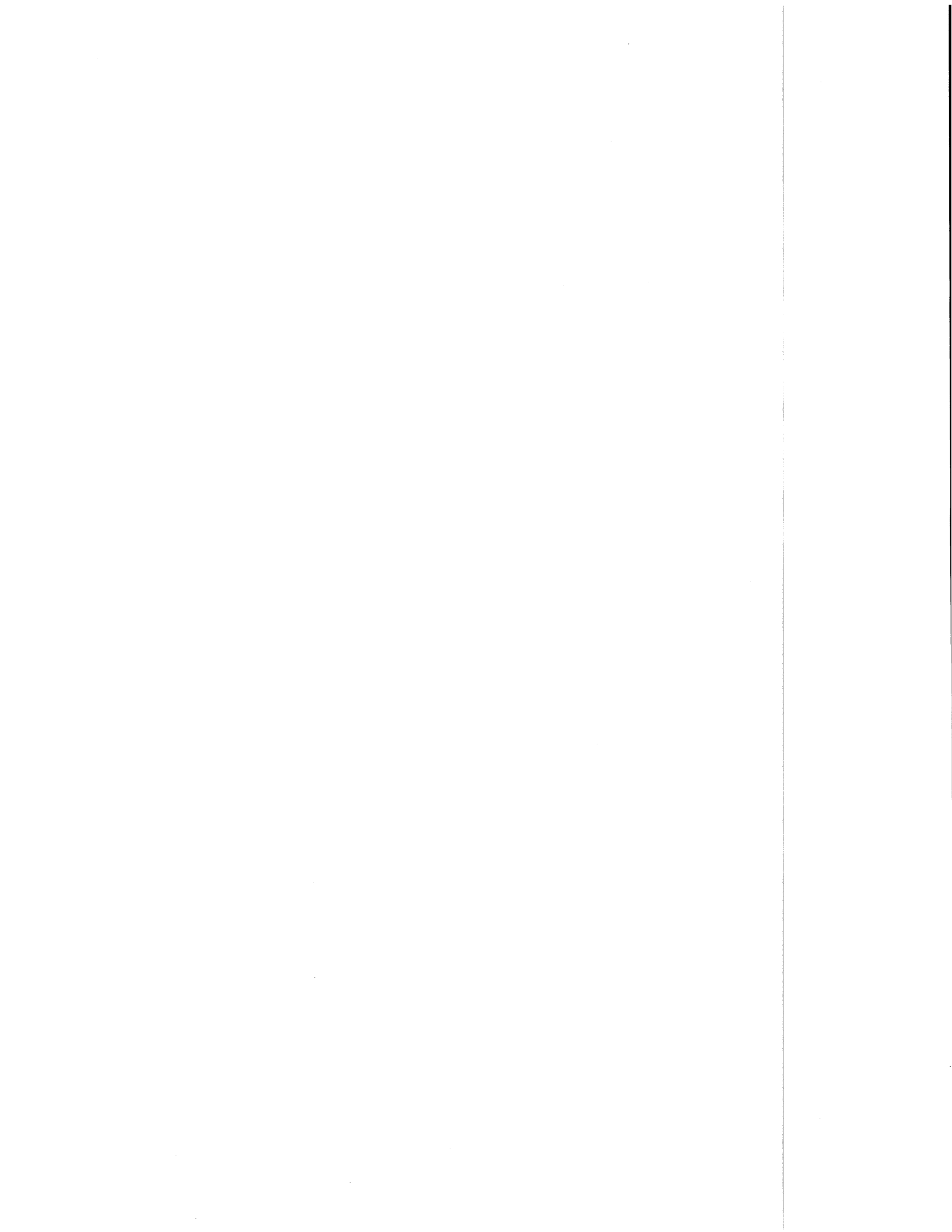
Para efectos de que los agentes compradores acojan la herramienta de compra de leche excedentaria para exportación, deberán verificarse las siguientes condiciones y requisitos:

³ El precio de Exportación se genera a partir de Referentes Internacionales. Con el ánimo de dar la mayor transparencia al mecanismo y teniendo en cuenta que los litros de leche comprados bajo este esquema serán obligatoriamente exportados, se busca un precio con el cual el industrial pueda competir a nivel internacional tomando como base el promedio de los referentes de compra tal como lo son Oceanía, Europa y Estados Unidos.

⁴ Sinergia con el Fondo de Estabilización para el Fomento de la Exportación de Carne Leche y Productos Lácteos. El artículo 36 de la Ley 101 de 1993 establece como objetivos de los Fondos de Estabilización de precios procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros. Actualmente el FEP lechero mantiene liquidez, alrededor de 26.000 millones de pesos, en títulos catalogados como triple A en entidades bancarias y un flujo constante de recursos procedentes de la cuota de fomento ganadero que están ociosos. Con el ánimo de cumplir con los objetivos del Fondo, que en últimas son los mismos que busca la presente resolución, se pretende así, incluir el valor de las compensaciones como un mayor ingreso al productor de leche para mitigar los efectos de un posible precio más bajo que el resultante de la aplicación del Sistema de Pago de la Resolución 17 de 2012.

1. **Característica del Proveedor:** El proveedor de leche cruda para exportación que desarrolle su producción en la región 1, debe registrar un volumen diario de leche producido no inferior a 400 litros. Por su parte, el proveedor de leche cruda para exportación que desarrolle su producción en la región 2, debe registrar un volumen diario de leche producido, no inferior a 200 litros.
2. **Contrato de proveeduría.** La celebración de un contrato entre el productor y el agente comprador en el cual se estipulen:
 - a. El compromiso de adquirir la totalidad de la producción⁵.
 - b. El compromiso por parte del proveedor de producir y entregar la leche acordada para exportación salvo situaciones de caso fortuito que impidan el normal desarrollo de la proveeduría.
 - c. Un plazo mínimo de un año.
 - d. Que la totalidad de la producción tenga las mismas condiciones de calidad composicional e higiénica teniendo en cuenta los rangos de tolerancia que para el efecto determine la USP.
 - e. Cláusula de rescisión y solución de conflictos.
 - f. Señalar las fuentes oficiales de información.
 - g. Compromisos claros entre las partes.
3. **Inscripción.** Remitir a la Unidad de Seguimiento de Precios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, copia del contrato de proveeduría en los primeros ocho (8) días siguientes a la firma.
4. **Destinación y plazo exportación.** El volumen de leche excedentaria adquirida deberá ser destinado en su totalidad y exclusivamente para la exportación, sea como leche o como productos lácteos, en un término no mayor a 270 días calendario contado a partir de la fecha de la compra.
5. **Incumplimiento.** Los agentes compradores que no cumplan con las exportaciones bajo las condiciones de destinación, volumen y plazo aquí señalados, deberán reconocer a los productores el pago por calidad establecido en la Resolución 17 de 2012, para la totalidad del volumen comprado, más los intereses moratorios a la tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios.
6. **Seguimiento.** Sin perjuicio de lo señalado en el Capítulo IV de la Resolución 17 de 2012, correspondiente a Seguimiento, Verificación y Sanciones, la Unidad de Seguimiento de Precios será la dependencia encargada de la verificación en la implementación de la herramienta aquí planteada. Para éste propósito, los agentes compradores inscritos y que hayan comprado la producción excedentaria de sus proveedores contratados deberán:

⁵ **Garantía de compra de leche para el productor.** Con esta resolución se pretende ofrecer condiciones de estabilidad en la producción y venta de la leche al eslabón primario así como acompañamiento y asistencia técnica por parte del agente comprador, que en últimas pueden concluir en un mayor volumen de producción.





MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

RESOLUCIÓN NÚMERO

()

“Por la cual se adiciona la Resolución 17 de 2012”

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – AD HOC

En ejercicio de sus facultades legales, en especial de las conferidas por los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988, el artículo 5 del Decreto - Ley 1675 de 1997, el Decreto 1985 de 2013, el Decreto 1762 de 2014, y

CONSIDERANDO

Que en desarrollo de sus funciones este Ministerio expidió la Resolución 17 de 2012 para establecer el Sistema de Pago de Leche Cruda al Proveedor, en virtud del cual los compradores de leche cruda a nivel nacional deben atender a una metodología para el pago de este producto a sus proveedores.

Que mediante la Resolución 77 de 2015 se modificó la Resolución 17 de 2012 para que el Sistema de Pago de Leche Cruda al Proveedor se fundamentara en la Norma Técnica Colombiana NTC/ISO/IEC 17025 de 2005 y, a su vez, que las evaluaciones de calidad fueran efectuadas por laboratorios acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación ONAC, ampliándose además el plazo para la acreditación de los laboratorios que realicen análisis de calidad de la leche para pago a proveedores.

Que la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas de este Ministerio, mediante documento “Soporte Técnico a solicitud de modificación de la Resolución 017 de 2012”, presentado el del 17 de marzo de 2017, señala entre otras cosas:

- Según la información de la Unidad de Seguimiento de Precios de la leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre 2009 y 2014 el crecimiento de la producción nacional de leche estimada fue de 1.9% anual promedio, al paso que el acopio reportado por la industria formal aumentó a razón de 8.1%, con lo cual la informalidad revelada, entendida como la producción no procesada por la industria formal, descendió de 58.6% a 52.1%. Lo anterior indica que si bien hay un incremento en productividad, esta no se ve reflejada en el mercado formal.
- La producción de leche en Colombia se caracteriza por la estacionalidad, es decir que está sujeta a los periodos de invierno y verano. En este sentido, la mejor alimentación bovina en estos cortos periodos del año genera

lacteos puede contribuir de manera importante ante la sobreoferta de estos productos en el mercado interno y sus consecuencias en la economía, particularmente la de los productores. Sin embargo, el carácter de tomador de precios de Colombia en el mercado internacional, es decir, no poder incidir en los precios que allí se generan, exige considerar disposiciones complementarias a la Resolución 17 de 2012, con el fin de generar condiciones propicias para la exportación de leche y productos lácteos cuando la saturación del mercado interno lo amerite, y así regular la producción como lo establece la Ley 101 de 1993 y por otro lado, generar estabilidad en el mercado de leche cruda.

- En este orden de ideas, se requiere modificar la Resolución 17 de 2012 para incentivar la exportación de leche en Colombia, habilitando una herramienta que permitirá la compra permanente de los volúmenes de leche provenientes del crecimiento continuo de las unidades productivas, es decir volúmenes que usualmente no adquiere, a un precio competitivo internacionalmente con el fin de exportarla. Esto traerá beneficios tanto para productores como para los demás integrantes de la cadena productiva. Las principales características y cualidades de la herramienta son: su carácter voluntario, que es excepcional al Sistema de Pago de Leche Cruda al Proveedor, y que no genera costos fiscales para el Estado ni tampoco costos para quienes participen.
- Esta herramienta se fundamenta en una metodología para la definición de excedentes, y en una metodología para definir el *Precio Competitivo de Exportación*. Los excedentes son calculados por la Unidad de Seguimiento de Precios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en función de los volúmenes vendidos por los productores de leche. Por su parte, el *Precio Competitivo de Exportación* se calculará teniendo en cuenta variables tales como el precio internacional de la leche en polvo, el factor de utilización (litros de leche cruda necesaria para obtener una tonelada de leche en polvo), el factor de maquila (costo de pulverizar la leche y el costo de transporte).
- Teniendo todo lo anterior en consideración, podemos concluir sobre la pertinencia del establecimiento de la presente herramienta de intervención económica, ya que mejora la competitividad del sector lácteo y favorece a la estabilidad para los productores agropecuarios principalmente, así como para la industria procesadora, al mismo tiempo que permite desarrollar programas enfocados en la eficiencia productiva y un paso en el desarrollo de mercados externos para la industria lechera colombiana.

Que en Sesión del Consejo de Ministros del 15 de septiembre de 2014 fue aceptado el impedimento manifestado por el señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Aurelio Iragorri Valencia, para decidir aspectos relacionados con la formación y seguimiento de los precios de la leche en el territorio nacional y, en virtud de ello, mediante el Decreto 1762 de 2014 el Presidente de la República nombró como Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural ad hoc al doctor Alejandro Gaviria Uribe, Ministro de Salud y Protección Social, para que decida todos los asuntos relacionados con la formación y seguimiento de los precios de la leche en el territorio nacional, tema objeto de regulación en el presente acto, dada la relación directa entre los resultados de los análisis de calidad de la leche y la formación de su precio.

Continuación de la Resolución: "Por la cual se adiciona la Resolución 17 de 2012"

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1. Adiciónese al artículo 1 de la Resolución 17 de 2012, las siguientes definiciones:

"Proveedor de leche cruda para exportación: Es toda persona natural o jurídica, asociación, organización, productor o intermediario que está en capacidad de proveer leche cruda a un agente comprador con destino a exportación.

Volumen de leche definido. *Corresponde al volumen de producción definido de manera voluntaria entre las partes del contrato de proveeduría acordado entre el agente productor y el agente comprador,*

Precio Competitivo de Exportación (PCE). *Es el precio en pesos colombianos (\$COP) que el agente comprador pagará al productor por litro exportado o su equivalente en derivados lácteos destinado a exportación, con base en la información publicada quincenalmente por la Unidad de Seguimiento de Precios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "*

Artículo 2. Adiciónese un Título a la Resolución 17 de 2012, el cual quedará así:

TÍTULO IV

EXPORTACIÓN DE LECHE

"Artículo 28. Volumen definido para la exportación. Con el fin de incentivar la exportación de leche y derivados lácteos, las compras de leche podrán realizarse de acuerdo con las metodologías de definición de precio competitivo de exportación, siempre y cuando se cumplan los requisitos y condiciones establecidos en el presente título.

Artículo 29. Inscripción. Para efectos de acogerse al incentivo de exportación que se establece en el presente título, los agentes compradores de leche cruda deberán inscribirse ante la Unidad de Seguimiento de Precios de la Leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cumpliendo los siguientes requisitos:

1. **Característica del Proveedor:** El proveedor de leche cruda para exportación que desarrolle su producción en la región 1, debe registrar un volumen diario de leche producido no inferior a 400 litros. Por su parte el proveedor individual de leche cruda para exportación que desarrolle su producción en la región 2, debe registrar un volumen diario de leche producido no inferior a 200 litros.
2. **Contrato de proveeduría.** Los proveedores de leche cruda para

como mínimo lo siguiente:

- a. El compromiso por parte del agente comprador de adquirir la totalidad de la producción del proveedor individual de leche cruda tanto la que tiene destino exportación como la que se destina al mercado nacional.
 - b. El compromiso por parte del proveedor de producir y entregar la leche acordada para exportación salvo situaciones de caso fortuito que impidan el normal desarrollo de la proveeduría.
 - c. Un plazo contractual mínimo de un año con mecanismos regulares de revisión y seguimiento que se diseñen por parte del Ministerio de Agricultura a través de la Unidad de Seguimiento a los Precios de la Leche.
 - d. Que la totalidad de la producción tenga las mismas condiciones de calidad composicional e higiénica teniendo en cuenta los rangos de tolerancia que para el efecto determine la USP
 - e. Cláusulas de rescisión y solución de conflictos
 - f. Claridad en las fuentes oficiales de información.
 - g. Compromisos claros de las partes
3. **Inscripción.** Remitir copia del contrato de proveeduría en los primeros ocho días después de firmado a la Unidad de Seguimiento de Precios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
 4. **Destinación y plazo exportación.** El volumen de leche definida y adquirida deberá ser destinada en su totalidad y exclusivamente para la exportación, sea como leche o derivados lácteos, en un término no mayor a 270 días calendario contado a partir de la fecha de la compra.

Artículo 30. Incumplimiento. Los agentes compradores que no cumplan con las exportaciones bajo las condiciones de destinación, volumen y plazo aquí señalados, deberán reconocer a los productores el pago por calidad establecido en la Resolución 17 de 2012, para la totalidad del volumen comprado, más los intereses moratorios a la tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios.

Artículo 31. Seguimiento. Sin perjuicio de lo señalado en el Capítulo IV del Título III de la presente resolución, la Unidad de Seguimiento de Precios será la dependencia encargada de la verificación en la implementación de la herramienta aquí planteada. Para éste propósito, los agentes compradores inscritos y que hayan comprado la producción con destino de exportación de sus proveedores contratados deberán:

1. Remitir mensualmente la información requerida por la Unidad de Seguimiento de Precios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo a las variables y al formato definido por ésta, señalando entre otras cosas, los productos o derivados que serán producidos y exportados, así como copia de la declaración de exportación.
2. Estar a paz y salvo con los pagos del Sistema de Pago de Leche Cruda al Proveedor.

Parágrafo: Para efecto de lo aquí previsto, la Unidad de Seguimiento de Precios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural modificará en lo pertinente el Formato Único para Liquidación y Pago de la Leche cruda al productor (FULL) y el Formato Único Reporte General de Información (FRG) e incluirá la información resultante de la aplicación de la presente resolución en sus reportes mensuales.

Continuación de la Resolución: "Por la cual se adiciona la Resolución 17 de 2012"

Artículo 32. *Transferencia entre agentes.* Sin perjuicio de los requisitos de destinación, volumen y plazo antes señalados, los compradores podrán transferir el volumen de leche definido y/o los productos lácteos derivados del mismo, a otro agente económico para que realice la exportación correspondiente. En este caso, tales transferencias deberán ser reportadas a la Unidad de Seguimiento de Precios por el agente comprador que la realice, quien será el responsable del destino de la misma, y de los precios pagados al productor.

Artículo 3. *Vigencia.* La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural – Ad Hoc

DEFINICIÓN DEL PRECIO COMPETITIVO DE EXPORTACIÓN

Precio Competitivo de Exportación (PCE):

El PCE es el precio que se le paga al productor, calculado a partir de la siguiente ecuación:

$$PCE = (PLEP * TRM / FU) - (K) - CPT$$

PLEP: Es el precio internacional de la tonelada de leche en polvo entera en una canasta de países, en dólares (US\$), de acuerdo al promedio aritmético de los reportes de precio de la tonelada de leche en polvo emitidos por Estados Unidos, Europa y Oceanía a través de la fuente USDA y *Global Dairy Trade*.

TRM: Es la Tasa Representativa del Mercado del último mes expresada en pesos colombianos por dólar de los Estados Unidos.

FU: Factor de utilización que consiste en la cantidad de litros de leche cruda que se requieren para producir una tonelada de leche en polvo con base en lo establecido para tal efecto en la Resolución 017 de 2012

Costo de transacción (K): Serán los costos del procesamiento y/o maquila establecidos por la USP de acuerdo a los costos del mercado derivados de la información solicitada por la USP a los pulverizadores

Costo de Transporte (CPT): Será el costo por litro de leche transportado desde la finca hasta llevar la mercancía a planta de proceso, de acuerdo con reporte de USP.