

Enorm potentieel blijft ongerealiseerd

Argentinië: zuivelreus verstrikt in



Enkele jaren geleden werd Argentinië nog gezien als een bedreiging voor Nieuw-Zeeland, als belangrijkste exporteur van melkpoeders. Ook de Nederlandse kaasexporteurs keken een paar jaar geleden met zorg naar de mogelijkheden die het land nog had voor verdere uitbreiding. De verwachtingen zijn voorlopig niet waargemaakt. Wat gebeurt er op de pampa's?

In het begin van de jaren '90 was de Argentijnse melkproductie vooral op de binnenlandse markt gericht. Seizoensgebonden overschotten werden geëxporteerd naar Brazilië. Die uitvoer kreeg een sterke impuls door de vorming van de Mercosur in 1995. De productie steeg onafgebroken tot in 1999 een piek werd gehaald van ruim 10,3 miljoen ton. De economische crisis van 2001-2002 onderbrak de trend. De binnenlandse consumptie nam sterk af en ook de vraag vanuit Brazilië daalde. Pas in 2004 hernam de expansie zich, die onmiddellijk gepaard ging met verdere uitbreiding van de kaas- en poedercapaciteit. Argentinië werd de derde exporteur ter wereld van vol melkpoeder, de nummer zes voor de export van kaas en de nummer zeven voor de export van mager melkpoeder.

Inflatiebestrijding voorop

De crisis had echter een lange nasleep. De buitenlandse schuld was geïndexeerd voor inflatie en de gewijzigde valutaverhoudingen moedigden de export sterk aan. De regering van president Nestor Kirchner greep begin 2007 in, door een snel uitdijend pakket interventie maatregelen af te kondigen voor die producten die belangrijk waren voor de binnenlandse markt. Het ging om rundvlees, zuivel, tarwe en in mindere mate maïs – al die producten moesten goedkoop en ruim voorradig zijn in eigen land en dat betekende een rem op de export. Voor zuivel

betekende dat een exportbelasting van 5% en een maximum exportprijs van € 1641/ton voor vol poeder. Alles wat het meer opbracht verdween in de staatskas. Later werd een subsidie voor de melkveehouder ingesteld die mede werd gefinancierd door een verhoging van de exportbelasting op soja. De hele prijsvorming in de keten werd feitelijk vastgelegd en export werd onderhevig aan de afgifte van vergunningen. Dit alles ten dienste van lage binnenlandse prijzen en ter geruststelling van bezorgde politici die met de landbouw weinig op hadden.

Een landbouwbeleid bestond niet onder de regering van Nestor Kirchner, die in december 2007 werd opgevolgd door zijn vrouw Cristina; wat ervoor doorging was anti-inflatiebeleid. De inflatiewaakhond van de regering, de staatssecretaris voor Binnenlandse Handel, Guillermo Moreno, is één van de machtigste politici van het kabinet en zijn telefoontjes worden door elke topindustriële geveesd. Sinds zijn aantreden eind 2005 kwamen en gingen er vier verschillende bewindspersonen op Landbouw die vooral werden gezien als weinig effectieve uitvoerders van ingewikkelde regelingen. Vanaf maart 2008 verslechterde de relatie tussen de regering en de landbouw. Cristina Kirchner introduceerde een systeem van variabele exportheffingen op soja, wat op dat moment neerkwam op een belasting van ruim 40%. In

juli haalde ze bakzeil, maar dit was na maanden van massaal protest en stakingen waaraan de gehele landbouwsector meedeed. Juist op het moment van historisch hoge wereldmarktprijzen stopte de Argentijnse uitvoer. Ook de overheidsinterventies hielden aan, middels exportvergunningen en de maximum exportprijs, die via een tussenstap steeg van € 2165/ton naar € 2435/ton in juli 2008. Poeder deed op de wereldmarkt toen € 3908/ton, dus wat er aan export plaatsvond was vooral winst voor de regering.

Interventies

Nadat de wereldmarktprijs instortte en de internationale handel stil viel, bleef zuivel een prioriteit voor de regering. Voor een aantal belangrijke producten bleef de controle op de detailhandelsprijs. Prijzen mochten 8% stijgen in lijn met het officiële inflatiecijfer, terwijl de werkelijke inflatie in 2008 en 2009 ver boven de 20% lag. Een groot probleem was verder de droogte in 2009, die boeren noodzaakte om de wintervoorraden al in de zomer aan te spreken en duur voer aan te kopen. Koeien werden demonstratief naar de slacht gebracht, melk werd in protest uitgereken. De president kondigde verschillende malen steunmaatregelen aan, waarvan de meeste niet werden uitgevoerd. Melkveehouders en verwerkers werden aangesproken om onderling akkoorden te treffen. Over het grootste deel van 2009 ontvingen de

interventies

melkveehouders van de verwerkers 0,80 peso per liter, aangevuld met een subsidie van 0,20 peso van de regering voor de eerste 3000 liter (1 peso kwam toen overeen met circa 19 eurocent). De uitbetaling van de subsidies vond steeds te laat plaats en dan eigenlijk alleen nog aan boeren die zich onderwierpen aan allerlei nevenvoorwaarden. De met overcapaciteit kampende industrie hield zich evenmin altijd aan de gemaakte afspraken. De marktinterventies waren voor DMV Campina reden een vestiging in Argentinië te sluiten.

Met ingang van 2010 is de regeringssubsidie verdwenen. Kirchner heeft de fiscale ruimte ook niet meer. Nu de verkiezingen van het najaar 2011 in zicht komen, krijgen sociale pakketten de voorkeur, die door de landbouwsector worden gezien als instrumenten van clientelistische politiek. Moreno zegt dat de industrie de melkveehouders nu ten minste 1,10 peso (circa 21 eurocent) moet

betalen, wat mogelijk is door de export-opbrengst. Hoger dan 1,15 peso zal de prijs dit jaar niet komen.

Toekomst

Is Argentinië in staat om de voorspellingen waar te maken en een hoofdrol te spelen op de wereldmarkt? Er is in elk geval voldaan aan alle natuurlijke voorwaarden: goede boeren die geen schroom hebben nieuwe technologie te omarmen, er is land, water en goedkoop basisvoer. In de afgelopen tien jaar, waarin de melkproductie in Brazilië en Uruguay fors toenam, is de Argentijnse melkproductie min of meer constant gebleven rond 10,3 miljoen ton met een export rond de 2 miljoen ton. Wel heeft er zich een forse concentratie afgespeeld waarin de crisis maar een beperkte rol speelt. Het aantal melkveehouders is sinds 1988 gedaald van ongeveer 30.000 naar circa 11.000 nu. De spreiding binnen de bedrijven blijft groot. De categorie bedrijven met minder dan 100

dieren beslaat 20% van het totaal en melkt 3,5% van de nationale productie, terwijl de categorie van meer dan 1000 dieren 3,2% vormt en bijna 20% produceert. De kostprijs van die vaak hypermoderne bedrijven ligt ver onder de wereldmarktprijs. Volgens een onderzoek van DeLaval was de melkprijs in 2009 gemiddeld 0,17 eurocent per kg, lager dan Nederland (25 eurocent), Brazilië (24 eurocent) en zelfs Nieuw-Zeeland (19 eurocent). Ook aan de kant van de verwerking is er sprake van concentratie. Van de naar schatting 700 verwerkers zijn er 15 die samen 60% van de melkproductie opnemen.

De belangrijkste rem op grote uitbreiding is de politieke onzekerheid en de angst voor nieuwe interventies in de prijsvorming. De maximum exportprijs is weliswaar afgeschaft, maar kan zomaar weer hersteld worden. De prijscontrole op de binnenlandse markt blijft gegarandeerd in stand, waarbij de prijsstijging van een basismandje zuivelproducten in lijn zal blijven met het officiële inflatiecijfer. Zolang de president Moreno in het zadel houdt, zal wantrouwen overheersen. Dat betekent dat tot het najaar van 2011 geen belangrijke uitbreidingen te zien zullen zijn in de Argentijnse productie. De relatieve rust aan het politieke front, de doorgaande concentratie, beschikbaarheid van goedkoop voer en het uitblijven van extreme weersomstandigheden zullen dit jaar wel al leiden tot een stijging van de Argentijnse melkproductie tot ongeveer 11 miljoen ton. Kleine boeren zullen blijven vertrekken en laten hun grasland scheuren tot soja-akkers. Als in 2011 een meer boervriendelijke president wordt gekozen die andere wegen kiest om de inflatie te beteugelen, kan pas het volledige zuivelpotentieel tot zijn recht komen. In 2017 zouden we 18,5 miljoen ton melk kunnen produceren, zegt de sector, en daarmee telt Argentinië zeker mee.

Freek Vossenaar

LNV-Raad Buenos Aires

‘Maximum exportprijs is afgeschaft, maar kan zó worden hersteld’

