

Estado actual de la agroindustria del aceite de palma en Indonesia*

The Current State of the Palm Oil Agroindustry in Indonesia

CITACIÓN: Hasan, F. (2016). Estado actual de la agroindustria del aceite de palma en Indonesia. *Palmas*, 37(Especial Tomo II), pp. 197-202.

PALABRAS CLAVE: biodiésel, exportaciones, palma de aceite, Indonesia.

KEYWORDS: Biodiesel, exports, oil palm, Indonesia.

*Artículo original recibido en inglés y traducido por Sofía Lemaitre Cepeda.



FADHIL HASAN

Director Ejecutivo, Asociación de Aceite de Palma de Indonesia (GAPKI)
Executive Director, Indonesian Palm Oil Association (GAPKI)
gapki@gapki.or.id,
gapkipusat@yahoo.com

Resumen

Indonesia es el mayor productor, exportador y consumidor de aceite de palma en el mundo. Junto con Malasia concentran 85 % de la producción total de aceite de palma. Por tanto, cualquier política que Indonesia o Malasia cambien o adopten afectará a la industria mundial del aceite de palma. Este estudio trata el desarrollo de la agroindustria del aceite de palma, especialmente en cuanto al programa obligatorio de biodiésel, los impuestos de exportación y la introducción de un nuevo arancel que grava el aceite de palma crudo y sus productos. También aborda los impactos que tiene esta política sobre los diferentes actores de la industria, en términos de ganadores y perdedores debido a esta política, y sobre el mercado del aceite de palma en Indonesia de manera general.

Abstract

Indonesia is the largest producer, exporter, and consumer of palm oil in the world. Together with Malaysia, both countries account for about 85 % of the total palm oil produced. Therefore, any policy adopted and/or changed by Indonesia and/or Malaysia will have impact on the world palm oil industry. This paper discusses the development of the palm oil agroindustry especially with respect to mandatory program on biodiesel, export tax, and introduction of new levy imposed on CPO and its products. In addition, the paper will also discuss the impacts of this policy on various players of the industry—in terms of who gain and who loss from this policy and on Indonesian palm oil market in general.

Introducción

La agroindustria del aceite de palma es una de las más dinámicas de Indonesia. Durante más de cuatro décadas ha estado bien desarrollada, aunque las plantaciones de palma de aceite empezaron hace más de cien años. Actualmente Indonesia es el mayor productor, exportador y consumidor de aceite de palma en el mundo; produce más de 32 millones de toneladas, exporta alrededor de 21 millones de toneladas y consume aproximadamente 10 millones de toneladas de aceite de palma crudo (CPO, por sus siglas en inglés) y sus productos. El éxito de Indonesia en el desarrollo de la industria de aceite de palma se atribuye no solo a la dotación de factores como la disponibilidad e idoneidad de las tierras, un clima y localización geográfica favorables y bajos costos laborales, sino también, a la política gubernamental de estímulo a las plantaciones de palma de aceite, como la provisión de créditos, fertilizantes y otros insumos subsidiados para las plantaciones, tanto estatales como privadas. Además, los proyectos gubernamentales masivos financiados por el Banco Mundial y otros organismos multilaterales de crédito en el desarrollo del programa de fincas núcleo (NES, por sus siglas en inglés) para los pequeños palmicultores, también contribuyen a esta historia de éxito.

Han ocurrido muchos cambios en las políticas gubernamentales que afectan el desarrollo y el desempeño de la industria del aceite de palma en Indonesia. Como mayor productor, cualquier adopción o cambio de políticas tiene un impacto en la industria del aceite de palma mundial. En particular, en los últimos años han habido cambios en las políticas con respecto al impuesto a la exportación, al programa obligatorio

de biodiésel y la introducción de un gravamen al CPO y sus productos. En el presente trabajo se analizan los impactos de estos cambios de políticas en el desarrollo y desempeño futuros del aceite de palma.

Después de la introducción, en la sección siguiente se examina brevemente el desarrollo de la industria del aceite de palma en Indonesia en términos de producción, exportación y también su contribución a la economía. En la siguiente parte se analizan la evolución de los diversos esquemas de impuestos a la exportación y el nuevo gravamen al CPO y sus productos, y sigue con una breve explicación del programa obligatorio de biodiésel. Los impactos de estas políticas en el desarrollo y desempeño del aceite de palma se examinan en la sección siguiente. Por último, se presentan algunas conclusiones del trabajo.

La industria del aceite de palma en Indonesia: una visión general

Indonesia continúa teniendo ventajas comparativas en la producción de aceite de palma. Su costo de producción es el más bajo en comparación con otros países. En 2002, este costo fue de alrededor de USD 196 por tonelada métrica y aumentó a aproximadamente USD 206 en 2009. En 2015, el costo de producción se estima en cerca de USD 300 por tonelada métrica. Sin embargo, estos costos de producción no incluyen el costo de la tierra, las tasas de interés y los costos de envío de la planta de beneficio al puerto. Además, el aceite de palma es también el

producto básico más rentable en comparación con otros productos básicos agrícolas en Indonesia. No es de extrañar que la superficie cultivada y la producción de aceite de palma sigan aumentando. En 2000, la superficie sembrada con palma de aceite fue de aproximadamente 4 millones de hectáreas, y se duplicó a alrededor de 8 millones de hectáreas en 2010. Está previsto que en 2015 la superficie sembrada con palma de aceite alcance más de 10 millones de hectáreas. En términos de producción, se estima que en 2015 la producción de aceite de palma en Indonesia se eleve a alrededor de 32,5 millones de toneladas, frente a 23 millones de toneladas en 2010.

Hay tres tipos de plantaciones de palma de aceite en Indonesia: los pequeños palmicultores, las fincas de propiedad del Estado y las fincas de propiedad privada. Todos los tipos de plantaciones existen y se desarrollan una al lado de la otra, aunque cada una tiene sus propias características. Los pequeños palmicultores se definen como los agricultores que operan una plantación de palma de aceite de menos de 25 hectáreas, mientras que las fincas (estatales y privadas) operan plantaciones de más de 25 hectáreas. Todos los tipos de plantaciones siguen desarrollándose, aunque en diferentes etapas. Debe resaltarse que el crecimiento más rápido en términos de superficie y producción pertenece a los pequeños palmicultores, seguido de las fincas privadas y del Estado. El crecimiento de los pequeños palmicultores en cuanto a la superficie durante el período 2000-2010 fue de aproximadamente 9 %, mientras que el de las fincas privadas y estatales fue de 6 y 0,81 %, respectivamente. En la actualidad la participación de los pequeños palmicultores en cuanto a la superficie es aproximadamente de 42 %, mientras que la de las fincas privadas y estatales es de 51 y 7 %, respectivamente. Sin embargo, teniendo en cuenta el crecimiento más rápido de las plantaciones de los pequeños palmicultores, se prevé que en 2020 la participación de estos será aún mayor que la de las fincas privadas, mientras que la de las fincas de propiedad del Estado permanecerá estancada. De esta manera, se espera que los pequeños palmicultores desempeñen un papel más importante en las plantaciones de palma de aceite en comparación con las fincas privadas y del Estado, si bien estas últimas se centrarán más en las industrias de transformación (*downstream*).

Al igual que la producción, la exportación de aceite de palma de Indonesia sigue aumentando. Durante el período 2000-2010 las exportaciones crecieron 12 % en promedio, mientras que en los últimos cinco años este crecimiento alcanzó un promedio de 5,4 %. En 2010 las exportaciones de CPO y sus productos ascendieron a 17 millones de toneladas y aumentaron a 21 millones de toneladas en 2014. Debido a la escasa demanda en los principales países importadores y al menor crecimiento económico mundial, se estima que las exportaciones en 2015 se mantendrán más o menos estancadas. Además de la débil demanda, el precio del CPO en el mercado internacional también ha experimentado una tendencia decreciente en los últimos cuatro años. En los últimos dos o tres años, el precio del CPO mostró tendencias a la baja, e incluso en los últimos seis meses este precio cayó significativamente. En 2014 el precio promedio del CPO fue de alrededor de USD 844 por tonelada y en 2015 (enero-junio) el precio promedio fue de solo USD 669 por tonelada (CIF Rotterdam).

Hay varios factores que contribuyen a la disminución de los precios del aceite de palma: la débil y más lenta demanda en los principales países importadores, especialmente China e India; la baja en el precio del petróleo crudo que tiene estrecha relación con el aceite de palma; la buena producción de otros aceites vegetales, como soya y canola; el acercamiento progresivo entre los precios del aceite de soya y de palma, que indica el deterioro de la competitividad del aceite de palma; y la ineficacia del programa obligatorio de biodiésel en Indonesia y Malasia.

Impuestos y gravámenes a las exportaciones de aceite de palma y sus productos

Durante mucho tiempo el gobierno de Indonesia ha venido imponiendo una política de impuestos a la exportación de aceite de palma y sus productos. Esta política se introdujo por primera vez en 1994 con el objetivo de estabilizar los precios internos del aceite para cocinar, y desde entonces se ha modificado varias veces para tener en cuenta otros objetivos. A partir de septiembre de 2007 la determinación de la tarifa del impuesto a la exportación se modificó. Según el decre-

to correspondiente, este gravamen se determina con base en el precio de referencia fijado por el Ministerio de Comercio de acuerdo con el precio internacional promedio del CPO en Rotterdam del mes anterior. Este reglamento se impuso debido al incremento del precio internacional del CPO, que dio lugar a que los productores de aceite de palma exportaran su producto en vez de venderlo en el mercado interno.

El decreto también fijó el precio de referencia mínimo cuando los productos de aceite de palma son gravados. Desde septiembre de 2007 hasta octubre de 2008 el precio de referencia mínimo fue USD 550. Por tanto, cuando el precio de referencia está por debajo de USD 550, la tarifa del impuesto a la exportación es cero. Mientras tanto, cuanto más alto suba el precio de referencia, se impondrá una tarifa más alta del impuesto a la exportación. A partir de noviembre de 2008 el precio de referencia mínimo aumentó a USD 700 por tonelada de CPO. En septiembre de 2011 el precio de referencia mínimo para aplicar el impuesto aumentó a USD 750 por tonelada de CPO. Un precio de referencia más elevado induciría a una mayor tarifa arancelaria y aumentaría el impuesto a la exportación. Además, el gobierno también modificó la estructura del impuesto a las exportaciones que aumenta la diferencia entre el arancel de exportación para los productos de aceite de palma crudo y refinado con el objetivo de fomentar las industrias de refinación y transformación del aceite de palma.

Los resultados de esta política han sido dispares. Por un lado, contribuyó al cambio en la composición de las exportaciones de aceite de palma en Indonesia. La participación del CPO disminuyó significativamente de 70 a 35 %, mientras que la de la transformación de productos de aceite de palma aumentó de 30 a 65 %, después de la implementación de la nueva estructura del impuesto a las exportaciones. Además de eso, hay inversiones nuevas y adicionales en las industrias de transformación del aceite de palma. Por otra parte, se cree que esta política ha perjudicado a los pequeños palmicultores que sufren una disminución en sus racimos de fruta fresca. Asimismo, la política de impuestos a las exportaciones también reduce la competitividad de la industria del aceite de palma en Indonesia.

Desde octubre de 2014 el precio del aceite de palma cayó por debajo de USD 750 por tonelada métrica

y, por tanto, no se ha impuesto un gravamen a las exportaciones de aceite de palma y sus productos ya que el precio es inferior al precio de referencia mínimo fijado en USD 750 por tonelada métrica. Preocupados con la continua baja en los precios y la sobreoferta de CPO, el gobierno modificó nuevamente la estructura del impuesto a las exportaciones. Ahora, en vez de un impuesto progresivo a las exportaciones con los precios de referencia mínimos, el gobierno impone un gravamen al CPO y sus productos cuando el precio internacional del CPO cae por debajo de USD 750 por tonelada métrica. El monto recaudado por impuestos es de USD 50 por tonelada para el CPO y USD 20-30 por tonelada para los productos de aceite de palma transformados. Sin embargo, cuando el precio del CPO es igual o superior a USD 750 por tonelada, también se cobrará un impuesto adicional a la exportación a una nueva tasa que es considerablemente más baja que los anteriores esquemas de impuestos a la exportación. Así, efectivamente, los exportadores pagan en total relativamente la misma cantidad de impuesto con el nuevo gravamen a las exportaciones cuando el precio está por encima de USD 750 por tonelada.

La principal diferencia entre el nuevo y el anterior gravamen a la exportación está en la utilización de los fondos recaudados. En el anterior impuesto a la exportación estos fondos hacían parte de los ingresos del gobierno y se utilizaban para fines generales, mientras que en el nuevo gravamen no se consideran ingresos del gobierno y se utilizan específicamente para el desarrollo de la industria del aceite de palma, como la investigación y desarrollo (I&D), los programas de renovación, la promoción, y el subsidio al biodiésel. En otras palabras, los fondos se consideran fuera del presupuesto, pero en tesorería. De hecho, la mayor parte de los fondos recaudados se utilizará específicamente para subsidiar el programa de biodiésel.

Por lo anterior, las principales razones por las cuales el gobierno impone el nuevo gravamen a la exportación de CPO y sus productos son: la necesidad de implementar con eficacia el programa obligatorio de biodiésel B15, ya que actualmente es antieconómico producir biodiésel a los actuales precios del CPO; acelerar el programa de renovación; financiar la promoción y el programa de I&D, y mejorar la infraestructura. Al mismo tiempo, si el gobierno puede utilizar

exitosamente los fondos y hacer cumplir el programa obligatorio de biodiésel a 15 %, esto proporcionará un importante impulso positivo a los precios del CPO, ya que habrá 5,5 millones de toneladas de CPO adicionales para utilizar en el mercado interno. Se espera que los fondos recaudados asciendan a USD 700 millones por año, de los cuales alrededor de 70 % se asignará al subsidio de biodiésel y el resto se destinará al programa de renovación, la promoción, la I&D y la infraestructura.

Programa obligatorio de biodiésel en Indonesia

El gobierno de Indonesia adoptó un reglamento sobre el uso obligatorio de biodiésel con el objetivo de diversificar sus fuentes de energía, reducir la dependencia de los combustibles fósiles y desarrollar usos energéticos más ecológicos. Comenzó con B5 (mezcla de 5 % de biocombustible) y el porcentaje de biocombustible en la mezcla energética siguió aumentando hasta B10 y B15. En 2025, se persigue el objetivo de alcanzar una proporción de mezcla de 25 % (B25). La implementación de este programa obligatorio ha sido muy lenta e ineficaz. Las principales razones son la falta de mecanismos de incentivo o desincentivo, el insuficiente subsidio aportado por el presupuesto del Estado y el hecho de que la mayor parte del tiempo, el precio del biodiésel es superior a los precios de referencia de los combustibles fósiles (diésel).

La producción de biocombustibles en Indonesia continúa aumentando, pero todavía es considerablemente inferior a su capacidad instalada. La capacidad instalada de producción de biodiésel asciende a 6,2 millones de toneladas, pero la producción solo llegó a menos de la mitad de esta capacidad. De estas, más de la mitad se exportó y el resto se utilizó en los mercados internos. Es evidente que si no se mejora la implementación del programa obligatorio de biodiésel, el objetivo de alcanzar la mezcla energética en 2025 no se puede lograr. Debe haber avances en la política para mejorar y acelerar el programa obligatorio de biodiésel.

Es evidente que si no se mejora la implementación del programa obligatorio de biodiésel, el objetivo de alcanzar la mezcla energética en 2025 no se puede lograr.

Uno de estos avances es la introducción del gravamen a la exportación de aceite de palma y sus productos, en el cual la mayor parte de los fondos recaudados se asignen al subsidio de biodiésel. Por tanto, esto es en cierto modo un subsidio autofinanciado: de la industria, para la industria. La pregunta es: ¿cuáles son los impactos de estas políticas para los actores de la industria del aceite de palma a corto y a largo plazo?

Nuevo gravamen a las exportaciones y sus impactos

Cualquier nueva política crea ganadores y perdedores. Así ocurre también en el caso del nuevo gravamen a las exportaciones de aceite de palma y sus productos. Hay por lo menos cuatro principales e importantes actores en la industria del aceite de palma en Indonesia: los pequeños palmicultores y los plantadores puros, los actores de transformación (*downstream*), los actores integrados de la industria del aceite de palma y los actores/exportadores de otros países. La industria de los plantadores (*upstream*) y los agricultores son claramente los perdedores. Los exportadores transmitirán el gravamen a los agricultores y plantadores puros y la carga se distribuirá a lo largo de la cadena de suministro. Estimamos que el precio de los racimos de fruta fresca (RFF) caerá considerablemente en 20-30 %. En cuanto a los plantadores integrados, este gravamen a la exportación tendrá un efecto neutro. Por un lado, ellos sufren a causa del gravamen al CPO pero tendrán incentivo para producir más productos transformados. Las industrias de transformación (*downstream*) disfrutaban beneficios derivados del gravamen ya que ganan un margen más amplio de transformación debido al diferencial impositivo entre

los productos de aceite de palma crudo y procesado. Por último, los exportadores de otros países obtienen beneficios del gravamen ya que ahora son más competitivos en comparación con sus contrapartes de Indonesia.

Mientras tanto, a corto plazo este gravamen hará que la industria del aceite de palma de Indonesia sea menos competitiva en comparación con otros países productores, ya que tienen que soportar los costos adicionales del gravamen. Además, el precio local del CPO podría disminuir y negociarse hasta USD 50 por tonelada por debajo del precio internacional del CPO. Sin embargo, a largo plazo se espera que este gravamen aumente el precio internacional del CPO, ya que se utilizará más CPO para biodiésel, alrededor de 5,5 millones de toneladas, en los mercados internos. No obstante, esto requiere que el programa obligatorio de biodiésel se implemente de manera eficaz. El estudio muestra que un incremento de un millón de toneladas para la demanda local de biodiésel elevaría el precio de exportación del CPO en USD 96 por tonelada. Por consiguiente, el cumplimiento del programa obligatorio de biodiésel es la clave para determinar el impacto probable del gravamen a la exportación de aceite de palma a largo plazo.

Conclusiones

Indonesia continúa siendo uno de los países más competitivos en la producción de aceite de palma y el aceite

de palma también se considera uno de los cultivos más rentables en Indonesia. La producción y exportación de aceite de palma siguen creciendo, aunque a un ritmo más lento, especialmente en los últimos años. El precio también ha caído significativamente debido a la desaceleración del crecimiento económico mundial y al descenso de los precios del petróleo.

Las preocupaciones sobre la disminución de los precios, la necesidad de apoyar el programa obligatorio de biodiésel y la aceleración del programa de renovación son las principales razones existentes detrás de la decisión gubernamental de imponer un gravamen a las exportaciones de aceite de palma y sus productos transformados (*downstream*). El objetivo del gravamen es aumentar el precio del aceite de palma al reducir la cantidad exportada de aceite de palma, subsidiar el biodiésel y apoyar el programa de renovación. Sin embargo, esta política crea ganadores y perdedores y también tiene impactos significativos a corto y a largo plazo.

Esta política tendrá un impacto negativo para los plantadores puros, neutro para la industria integrada y positiva para las industrias de transformación y los exportadores de otros países. A corto plazo, esta política hará que la industria del aceite de palma de Indonesia sea menos competitiva. A largo plazo, siempre y cuando se haga cumplir de manera eficaz el programa obligatorio de biodiésel, esta política aumentará el precio del aceite de palma en el mercado internacional y, por tanto, beneficiará a la industria en general.