

La reforma de la política agraria común (PAC) Una lucha contra los excedentes

por Donato Fernández

1. Introducción

Cuando se habla de la PAC conviene distinguir claramente entre la vertiente a corto plazo o de mercado, es decir, la que se desarrolla día a día y que desde el punto de vista financiero corresponde al FEOGA-Garantía, de la de medio y largo o estructural, que entra en la esfera financiera del FEOGA-Orientación. La que está en crisis y la que se trata de reformar es la PAC a corto; la política estructural apenas está asumida como competencia comunitaria y en gran medida todavía continua correspondiendo su desarrollo a los Estados miembros.

El contenido de este trabajo se enmarca en el ámbito del corto plazo. Ahora bien, se habla de reforma de la PAC cuando en realidad debería hacerse de la revisión de algunos de sus mecanismos, puesto que no se persigue ningún cambio estructural.

2. La exposición del problema

La PAC, tal como fue concebida a comienzo de los sesenta y ha ido desarrollándose desde entonces, ha originado una serie de problemas porque no ha existido voluntad de abordarlos seriamente.

La urgencia de lograr un elevado grado de autoabastecimiento en productos agrarios de primera necesidad, a finales de los años cincuenta, y la relativa homogeneidad productiva en dicho sector de los socios originarios (salvando la excepción de Italia), pudieron justificar un diseño de la PAC en la forma en que se hizo a la que hay que reconocer logros indiscutibles y, también, ciertos fracasos. Pero los mecanismos proteccionistas contemplados, los importantes

incrementos en la productividad agraria que se han logrado y las sucesivas ampliaciones de la CEE —en particular la mediterránea— justifican, en opinión de las instituciones comunitarias —en particular de la Comisión, que es la que lleva la iniciativa—, la necesidad de su reforma.

El análisis que viene haciendo la Comisión en los últimos años del sector agrario comunitario es bien claro y preciso: por el lado de la oferta, la CEE no tiene ningún problema a corto plazo y, puede incrementarse de forma todavía importante, actuando tan sólo a través de la productividad. La tendencia a largo plazo del crecimiento de la producción agraria comunitaria ha sido del 1,5 al 2% anual, en tanto que el consumo sólo ha aumentado alrededor del 0,5% por un año. Este desfase ha permitido a la Comunidad superar el grado de autoabastecimiento en un buen número de productos agrarios y ha tenido que recurrir, cada vez más, a las exportaciones que ha habido que subvencionar de forma importante para hacerlas competitivas en los mercados internacionales.

Por el lado de la demanda, las previsiones comunitarias para años venideros son muy pesimistas. La demanda interna permanecerá prácticamente estacionaria debido al escaso crecimiento de la población y al desplazamiento del gasto hacia productos no agrarios. La demanda externa, también, está saturada. Las exposiciones agrarias comunitarias parecen ya haber tocado techo. La CEE se ha convertido —siguiendo una política muy activa de apoyo a las mismas— en la segunda exportadora mundial en productos lácteos, carne de bovino, vino y productos transformados y la segunda en cereales y azúcar. Ciertamente que existen muchos países que tienen capacidad para aumentar su consumo, como ocurre con los menos desarrollados, pero son poco solventes financieramente para hacer frente a sus compromisos de pago.

El problema agrario comunitario no radica, en modo alguno, en cómo articular una política que haga frente a la escasez de alimentos (que es el tema clave para gran parte de la Humanidad) sino en cómo evitar que la abundancia origine un problema financiero grave.

El saneamiento financiero y la ampliación de la CEE a España y Portugal —tampoco es ajena la incorporación en 1973 del Reino Unido— son las dos razones de fondo que existen para modificar algunos de los mecanismos tradicionales de la PAC a corto plazo.

3. Política de saneamiento financiero

Respecto a los excedentes, es evidente que la PAC ha incrementado el grado de autoabastecimiento en un buen número de productos, generando en muchos de ellos cuantiosos excedentes. Dicha política se ha basado en una garantía de precios —y de subvenciones directas a determinados productos— de forma ilimitada en cuanto a la cantidad, para los productos sometidos a regulación de mercado; esto es, para los que cuentan con Organización Común de Mercado (OCM) que son hoy la inmensa mayoría de la PFA. Esta política ha dado lugar a cuantiosos excedentes agrícolas y ganaderos que han sido absorbidos por una política institucional y por unas exportaciones fuertemente subvencionadas. La intervención interna y externa ha originado unos costes financieros tan cuantiosos que son muy difíciles de poder seguir soportándolos con los recursos presupuestarios comunitarios actuales y los previsibles a medio plazo. Sirva como ejemplo el que los gastos del FEOGA-Garantía —que como media han venido absorbiendo aproximadamente las tres cuartas partes del presupuesto comunitario— se han multiplicado por 3,5 entre 1973 y 1983, mientras que los recursos propios de la Comunidad lo han hecho sólo en 2,8.

Efectivamente, la PAC ha conseguido que se hayan superado los límites de la demanda interna en aquellos productos agrarios cuyas OCM han sido más proteccionistas, y en los que había excedentes de partida, éstos se han incrementado mucho más. Actualmente la CEE —sin computar España y Portugal— es excedentaria en cereales (trigo y cebada), patata, azúcar, vino, productos lácteos, carnes (vacuno, porcino y aves) y huevos; es deficitaria en cereales (arroz, centeno y maíz), frutas y legumbres, carne de ovino y caprino y en grasas y aceites vegetales. Con todo, el gran problema que se debate son los excedentes y sus correspondientes cargas financieras. Pero ese debate no llega al fondo de la cuestión puesto que se meten en el mismo saco productos con ligeros excedentes con otros casos —el ejemplo más claro son los productos lácteos— donde tales excedentes son estructurales.

Entre 1979 y 1984 los gastos del FEOGA-Garantía han ascendido a 79.591,6 millones de ECU distribuidos por líneas de actuación de esta forma:

	<u>Millones de ECU (1979-84)</u>
Intervención en el mercado interno.	45.858,1

Restituciones a las exportaciones . .	31.320,1
Montantes Compensatorios	2.423,4
TOTAL	79.591,6

El 57,1% de los recursos de la Sección Garantía del FEOGA han sido empleados en operaciones de intervención en el mercado interno (compra y retirada de productos; subvenciones a la producción, consumo y almacenamiento, etc.), un 39,4% en restituciones (subvenciones) a la exportación y un 3% en montantes compensatorios (para salvar diferencias de tipos de cambio entre los países miembros —los monetarios— y de precios para el caso de los nuevos miembros —los de adhesión—).

Si la distribución anterior se hace por productos, se aprecia de forma mucho más precisa cuáles son los que están originando los problemas que aquejan a la PAC. Tales productos y la absorción de recursos del FEOGA-Garantía para el período 1979-1984 han sido los siguientes:

Productos	%
Lácteos	32,4
Cereales	14,3
Carne de bovino	11,3
Aceite de oliva y otras oleaginosas	8,7
Azúcar	8,1
Frutas y hortalizas	6,7
Vino	4,1
Resto	14,4

Si de la lista excluimos el aceite de oliva y las frutas y hortalizas, cuya problemática es puntual y bien diferente a los otros, los problemas reales se centran en los lácteos, cereales (en particular trigo blando), carne de bovino, azúcar y vino. Todavía cabe precisar más: si la CEE afrontase seriamente los excedentes lácteos, prácticamente habría resuelto el saneamiento financiero de la PAC.

4. La ampliación comunitaria hacia el sur

Con la ampliación mediterránea de la CEE, en particular hacia la Península Ibérica —y más concretamente con la entrada de España— la Comunidad ha conseguido un gran equilibrio agrario —que no

debe confundirse con los desequilibrios regionales que, incluso, pueden agravarse—. España y Portugal aportan a la Comunidad una oferta agraria que, en determinados productos mediterráneos, permite cubrir los déficit actuales de ésta y, en contrapartida, la demanda de ambos países absorberá parte de los excedentes de los llamados productos continentales. Por lo tanto, la CEE encuentra en su tercera ampliación otra razón muy importante para revisar la PAC, puesto que con la incorporación de España aquella no puede limitarse a una simple modificación de los mercados para muchos productos agrarios, sino que también exigirá una adaptación de la política agraria común.

En el Libro Verde de 1985 —en las muy escasas referencias que hace de los nuevos miembros— se dice lo siguiente (páginas 14 y 15): “La adhesión de España y Portugal a la Comunidad va a modificar sensiblemente la dimensión de nuestra agricultura. El número de explotaciones agrícolas aumentará en más del 50%, mientras que la población activa y ocupada crecerá el 35%; dado el nivel de productividad más bajo en estos dos países que en la Comunidad actual, el previsto aumento inmediato de la producción final agraria (sin tener en cuenta las importantes reservas de productividad a largo plazo) no superará el 13%... Una consecuencia importante de estas diferencias, bajo el ángulo de la producción, es que los dos países adherentes son productores eficaces de productos mediterráneos, y para otros (cereales, carnes, leche), son menos competitivos. Sin embargo, el débil nivel de rendimientos para estos productos muestra que la producción podría progresar rápidamente en condiciones económicas favorables. Existe pues una cierta complementariedad entre estos países y la Comunidad actual para estos tipos de productos continentales, mientras que la posición concurrencial favorable a los productos mediterráneos españoles y portugueses explica la fuerte corriente actual de exportaciones hacia la Comunidad de los diez. La adhesión de estos países a la Comunidad-10 reducirá fuertemente (—30%) su balanza comercial agraria negativa: pasará de —23,6 a —16,6 miles de millones de ECUs.”

5. ¿De qué reforma se trata?

Es mi impresión que las autoridades de la CEE tienen más claro lo que de la PAC debe preservarse que lo que debe ser reformado. Como es conocido, han existido varios intentos de revisar la PAC, ya desde finales de los años sesenta, el más importante de los cuales fue el fracasado Plan Manholt, pues era el único que preveía una auténtica

reforma estructural. La maquinaria comunitaria es muy lenta, no suele retroceder pero tampoco avanza muy rápido sobre todo cuando, como sucede con la PAC, han de conjugarse tantos intereses contrapuestos.

La filosofía agraria comunitaria se sustenta sobre tres grandes principios:

- a) **La explotación de tipo familiar.** La CEE ha renunciado al modelo de gran explotación de tipo EE.UU. pues considera que ni es posible ni deseable en las heterogéneas condiciones agrarias europeas. La necesidad de mantener el tejido social en las regiones rurales para conservar el entorno natural, obliga a proteger el empleo en la agricultura.
- b) **Mantener un colectivo agrario relativamente elevado.** Entre 1960 y 1980, el empleo agrario comunitario —excluida la Península Ibérica— se ha reducido en un 60%. La actual población agraria no es elevada y la crisis económica tampoco permite que continúe el anterior proceso de abandono de la actividad agraria. Si se quiere que el territorio permanezca ocupado y que la calidad de vida de la población rural se aproxime a la de la urbana, no queda otra alternativa que complementar sus rentas mediante subvenciones.
- c) **Preservar e incluso fortalecer los pilares que han inspirado la PAC:** Unidad de mercado, preferencias comunitarias y solidaridad financiera. Renunciar a ellos significaría, simplemente, renunciar al proceso de integración. Justamente debe pretenderse lo contrario, su fortalecimiento, que es lo que está haciendo la CEE sin que el camino recorrido haya sido fácil ni lo vaya a ser en el futuro, no obstante la buena voluntad existente de conseguir la plena unificación del espacio económico europeo en el horizonte de 1992.

¿Qué es, entonces, lo que pretende reformarse de la PAC? A la hora de ofrecer alternativas concretas de reforma, la CEE se muestra cauta y hasta dubitativa. De los diferentes documentos sobre el particular elaborados por la Comisión desde 1980 hasta el presente, el más preciso —si se me permite calificarlo así— es el Libro Verde.

El problema que subyace en todos los estudios elaborados —y las

medidas concretas que se vienen tomando en los últimos años— es la ingente cantidad de recursos financieros que absorbe la PAC —en su vertiente de mercado—, como consecuencia de los excedentes. Por lo tanto, el grueso de las medidas de revisión de la PAC se encamina hacia el saneamiento financiero, lo cual obliga a la reducción de tales excedentes.

Se ha adoptado como regla financiera general que, en el futuro, el ritmo de crecimiento de los gastos del FEOGA-Garantía no podrá superar al de los recursos del presupuesto comunitario. De forma más específica: las propuestas de modificación de la PAC —algunas de las cuales, aunque de forma parcial, ya se están aplicando, pueden clasificarse de la manera siguiente:

- a) **Reducción de la oferta agraria de productos excedentarios.** Para afrontar el exceso de oferta se prevé actuar en tres frentes:
 - fijar los precios de sostenimiento a un nivel próximo a los del mercado mundial, siempre que éstos sean remuneradores para el agricultor comunitario.
 - revisar el actual sistema de restituciones a la exportación de forma que las subvenciones dejen de ser tan generales como hasta ahora, pasando a ser financiadas, total o parcialmente, por los agricultores.
 - retirada de tierras de la producción. En tanto existe en la CEE un excedente importante en no pocos productos agrícolas y ganaderos, existe paralelamente un déficit considerable de productos forestales. La novedad que se contempla —en particular en el Libro Verde— es la del trasvase de tierras agrícolas a usos forestales (se estima que dicho trasvase podría llegar hasta un 10% de las actuales tierras agrícolas).
- b) **Diversificación de cultivos e industrias de transformación.** Una alternativa a los productos excedentarios que se maneja es la reorientación productiva de las explotaciones hacia otros cultivos deficitarios, como las oleaginosas. Se prevé asimismo, incrementar las industrias de transformación de productos agrarios haciendo partícipe a la agricultura de las innovaciones tecnológicas. Dentro de este proceso de industrialización, se considera, además, conveniente una mayor integración de los productos excedentarios

en los procesos de industrialización para obtener subproductos que hoy tienen que importarse.

- c) **Ayuda directa a las rentas.** El objetivo no es aliviar las cargas financieras que, por el contrario, pueden incrementarse. Es una especie de compensación al coste social de mantener ocupado el espacio rural por razones ecológicas. En todo caso, se trata de subvenciones para complementar determinadas rentas en casos muy específicos (explotaciones desfavorecidas y de montaña). La CEE muestra sus reservas para emprender acciones de este tipo —algunos programas ya están funcionando— ya que es difícil arbitrar mecanismos de ayuda directa que sean neutros para los fines de la PAC.

6. Las primeras medidas

Algunas de las medidas antes expuestas ya han comenzado a aplicarse. Este es el caso de los umbrales de garantía a la producción.

Aunque en 1977 comenzaron a aplicarse tasas de corresponsabilidad a las explotaciones lácteas, es, a partir de 1981, ante la perspectiva bastante inmediata de la ampliación mediterránea de la CEE —Grecia había ingresado en dicho año—, la situación de atonía de la demanda agraria interna y externa y las crecientes dificultades presupuestarias, cuando la Comisión elaboró un plan para la reducción de la oferta agraria: son los llamados “umbrales de garantía”.

En lugar de fijar cuotas de producción que, a los ojos de la sociedad, podrían adquirir connotaciones de planificación centralizada, se optó por limitar la garantía financiera a la que está dispuesta la PAC. Surgen así los “umbrales de garantía”: no hacer extensibles —o hacerlo a niveles más reducidos— las garantías de compra y financiación para aquella parte de la producción que exceda de un límite prefijado, en cada caso, por el Consejo para cada campaña.

Tales umbrales constituyen una novedad en el marco de la PAC. Efectivamente, ésta proclama como principio general la libertad de producción y el compromiso de adquirir (por los organismos públicos) y financiar (por el FEOGA) los excedentes —de productos regulados— no absorbidos por el mercado. Las únicas excepciones previas, en los correspondientes reglamentos, son el azúcar y la vid.

Los “umbrales de garantía” no son, propiamente, contingentes de producción; indican sólo el límite máximo que es garantizado por la PAC. La producción sigue estando libre, pero, a diferencia del pasado, ya no se garantiza la financiación pública sin límite. Los agricultores tienen que asumir la totalidad o, por lo menos, una parte del coste de la producción excedente del umbral garantizado.

Los “umbrales de garantía” comenzaron a aplicarse de forma bastante generalizada en la campaña 1982/83 —en 1981 se introdujeron para el azúcar—: cereales —excepto trigo duro—, leche, tomates y concentrado de tomates, colza y nabina. En la de 1984/85 se ampliaron al trigo duro, pasas de uva y girasol —y se modificó el régimen para transformados de tomate— y el Consejo se propuso ampliarlos a otros productos regulados que generasen excedentes tales como el vino —y, previsiblemente, tabaco y lúpulo— para el cual se ha previsto reforzar el sistema de destilación obligatoria, lo que equivale a una reducción de casi el 50% del precio de garantía.

La entrada en vigor de los reseñados umbrales ha obligado, en unos casos, a modificar los reglamentos de base y, en otros, a introducir reglamentos “ad hoc”. Son específicos por productos y su nivel depende de las previsiones de la producción y de la demanda, tomando como base la situación de una campaña concreta.

Sus fórmulas de aplicación son variadas. Admiten estas cinco modalidades: disminución del precio indicativo o de intervención sobre el exceso de producción (cereales, colza y nabina, girasol y leche); reducción de ayudas (concentrado de tomate y pasas de uva); límite de ayudas hasta un volumen global (algodón); “prélèvement”, a la producción para disminuir los costes de exportación de excedentes (leche) y cuotas de producción nacionales o de empresa (azúcar y leche).

Actualmente, puede afirmarse que está sujeta a umbrales de garantía aproximadamente la mitad de la PFA comunitaria con OCM y los dos tercios de los gastos del FEOGA. El producto más afectado por este mecanismo, como es lógico, es la leche que está sometida a un doble control: al sistema cuotas por un período de cinco años y a los “prélèvements” a los excedentes sobre dichas cuotas. De todas formas, ambos son insuficientes para reducir los excedentes de este subsector que es, con mucho, el más problemático de la PAC y el más complicado de resolver por el colectivo que se ve afectado.

Los "umbrales de garantía", de los cuales poco más puede decirse todavía, lo mismo pueden ser un instrumento eficaz de reducir excedentes y racionalizar los recursos, que una forma de reparto de mercados nacionales, lo cual degeneraría en una nueva barrera a añadir a las varias que aún subsisten, dificultando, todavía más, la necesaria unidad de mercado comunitario.

7. Algunas conclusiones

De todo lo expuesto se desprenden algunas conclusiones de interés entre las que destacaría las siguientes:

- La reforma de la PAC, ya en marcha, se limita a la mayor liberalización de algunos de sus mecanismos. No cabe esperar que dicha liberalización sea muy amplia ya que el consenso básico de la integración comunitaria gira en torno al control del sector agrario.
- La revisión que se está efectuando de la PAC y se continuará haciendo, versa sobre la vertiente de la política agraria a corto plazo. No se ha diseñado una reforma de la política estructural, no obstante las incursiones que la CEE está llevando a cabo en este terreno en el contexto de la política regional.
- Las dos razones existentes para la revisión de la PAC son, por una parte, los excedentes agrarios, y por otra, la ampliación mediterránea. La primera, por los cuantiosos recursos financieros que absorben; la segunda, porque, de no hacerse dicha reforma, se verían, aún más, agravados los problemas financieros. Lo cierto es que con la incorporación de la Península Ibérica, la CEE logra un mayor equilibrio agrario: incrementa el grado de autosuficiencia en productos mediterráneos (en los que generalmente es deficitaria) y disminuye el de productos continentales (donde existen excedentes).
- Los programas de reforma de la PAC se centran, mayoritariamente, en la reducción de la oferta agraria. No deja de ser paradójico que se trate de disminuir la producción agraria, alegando insuficiencia de demanda, cuando una gran parte de la Humanidad se muere de hambre porque carece de recursos económicos para adquirir alimentos.
- La primera medida de reforma de la PAC es la de los umbrales de

garantía que ya afectan, aproximadamente, a la mitad de la Producción Final Agraria (PFA) comunitaria. Aún es pronto para juzgar su eficacia, pero previsiblemente no será mucha.

- El sector lácteo de la CEE es el principal responsable de los desajustes financieros de la PAC. Sin embargo, la impresión general existente, avalada por lo realizado, es que la C.E.E. no está dispuesta a abordarlo seriamente.

Bibliografía

1. CEE "Depenses publiques en faveur de l'Agriculture". Bruxelles, Noviembre, 1984.
 - "Orientations pour l'agriculture européenne. Aide-memoire completant le rapport de la Commission sur le mandat du 30 mai 1980. CON (81)."
 - "Politique agricole commune: Proposition de la Commission" COM (83) 500 final.
 - "Perspectives de la politique agricole commune. Le Livre Vert de la Commission", Bruxelles, 1985.
 - "Un futuro para la agricultura europea. Orientaciones de la Comisión tras la celebración de consultas en el marco del Libro Verde" (traducción de la Subsecretaría de Relaciones Agrarias Internacionales. s/f).
 - "Les seuils de garantie de la PAC" L'Europe Verte nº 207, 1985.
2. Colsen, F. "Crisis de la PAC y PAC de la crisis". Información Comercial Española, noviembre-diciembre de 1985.
3. Fernández Navarrete, D. "La Política de precios agrarios en la Comunidad Económica Europea y su financiación". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
 - "La Política Agraria Común y la situación de España durante el período transitorio". Fundación J. March (inédito).

DONATO FERNANDEZ-NAVARRETE, es Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid.

Realizó su Tesis Doctoral sobre "La política de precios agrarios y su financiación. El caso de la CEE", tema sobre el que ha publicado varios trabajos. Asimismo, ha realizado una estancia en la Comisión de las Comunidades financiada por la Fundación Juan March.

Estudios e informes
