

50 Aniversario de la PAC: luces y sombras

XXXI Cursos de Verano de la UPV/EHU

Curso: Claves de la reforma de la PAC

Albert MASSOT MARTI (*)
Parlamento Europeo
DG IPOL – Estudios
Agricultura

*“... No creemos que lo que perjudica a la acción sea
el debate, sino precisamente el no dejarse instruir por la
discusión antes de llevar a cabo lo que hay que hacer”*

Oración fúnebre de Pericles (431 a. C.)

TUCIDIDES (Historia de la guerra del Peloponeso – Libro II 34-46)

(*) Las opiniones se
formulan a título
personal y no
representan en modo
alguno las
posiciones de la
Institución en la que
el autor trabaja

INDICE

- LAS REFORMAS DE LOS MECANISMOS DE LA PAC (1992/2020)
- LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE UNA PAC MULTIFUNCIONAL
 - Económicos
 - Territoriales
 - Medioambientales
- LOS LÍMITES INSTRUMENTALES
- ◆ Y LA PREGUNTA DEL MILLÓN...

PARTE I ●

LAS REFORMAS DE LOS MECANISMOS DE LA PAC (1992 / 2020)

●/1. A modo de recordatorio

La PAC en el periodo europeizador (1962/1992)

- La PAC surgió como uno de los **fundamentos del proyecto de integración europeo**, como principal **política de acompañamiento a la construcción del “Mercado Común”** (luego rebautizado como “Mercado Interior”).
- Se convirtió en la **principal política común**, intervencionista, con la **mayor parte del presupuesto**, con un **fuerte peso legislativo y jurisprudencial** (1/3 de las sentencias del TJCE) y devino un verdadero laboratorio para la definición de las **principales nociones del Derecho Comunitario** (primacía, distribución de competencias, eficacia directa...)

La PAC en el periodo globalizador (1993/2020)

- No es hasta **1992** que se inician las **reformas de sus mecanismos**, al tiempo que concluye la realización del Mercado Interior, la entrada en vigor del T. de Maastricht (que abre paso a la segunda fase de la Unión Monetaria) y la **entrada en vigor del Acuerdo Agrícola de la OMC**.
- Con las reformas, la PAC intenta adaptarse a los desafíos de la **globalización**, con unos mercados agrarios cada vez más abiertos, volátiles y dependientes de los mercados energéticos y financieros.

● /2. El proceso de reformas de los instrumentos durante el periodo globalizador (1992/2020)

1^{er} Ciclo

1992 (Reforma McSharry)
2000 (Agenda 2000)

*Reducción progresiva de los precios (intervención pública), sustituidos por **ayudas directas** a la producción que se convierten en el **principal mecanismo de la PAC**.*

2^{ón} Ciclo

2003 (Reforma Fishler)
2009 (Revisión Médica)

*Proceso de **disociación de las ayudas**, en base a referencias históricas: **pago único (P.U.) como apoyo generico a la renta**. Precios como simples “**redes de seguridad**”.*

3^{er} Ciclo

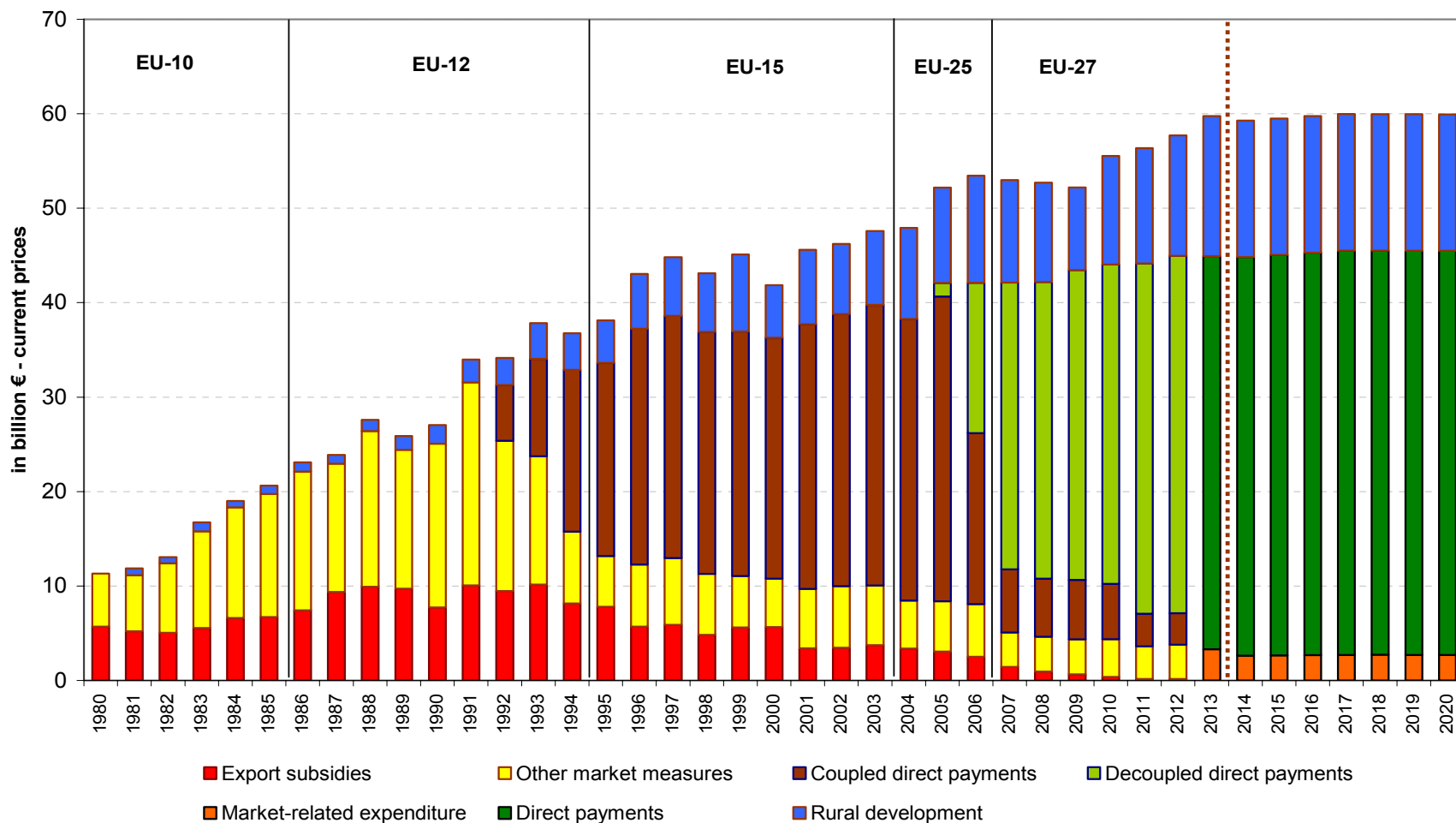
2013 y 2020 (reformas vinculadas a los siguientes marcos financieros)

*Proceso de **conversión** de los pagos genéricos (P.U.) en **pagos multifuncionales** con progresiva **convergencia según criterios territoriales** (modelo regional) y, por consiguiente, con **redistribución entre Estados y agricultores** (más selectividad). **Ampliación del ámbito de la OCM única**.*

•/3. ¿Qué ha cambiado en la PAC en estos 50 años?

- Desde los 80 la PAC ha sido sometida a una rígida **disciplina financiera** bajo la forma de **marcos plurianuales**. Como resultado, ha perdido peso en el presupuesto a favor de otras políticas: **1970**: 93,5%; **1990**: 62,2%; **2000**: 52%; **2010**: 45,8%
- Se ha superpuesto el **marco disciplinar de la OMC** que condiciona decisivamente la **estructura, los mecanismos y el nivel global de apoyo** a la agricultura
- Ha perdido su **papel central** en la construcción comunitaria así como el **monopolio regulador** sobre el sector agroalimentario en favor de **otras políticas comunes** (cohesión, salud pública, medio ambiente, cambio climático, mercado único,...).
- Se ha orientado progresivamente **al mercado**, cambiando su **estructura** (2 pilares) y sus **instrumentos**, donde han pasado a primar los **pagos directos disociados**
- Los pagos han comportado más **transparencia** y han exigido un esfuerzo de **legitimidad** ante la ciudadanía, tanto en materia de **equidad** en su asignación, como de incorporación de las **nuevas demandas sociales** (**multifuncionalidad**, bajo criterios económicos, medio-ambientales y de cohesión territorial).
- Ha ido asumiendo nuevos retos económicos como la **volatilidad** de precios y costes o la desequilibrada **distribución del valor** dentro de la cadena alimentaria.
- Ha pasado a ser una política para una UE **mucho más heterogénea**, con 27 Estados Miembros (28 en 2013), con **retos económicos y territoriales diversos**.
- Y ha ganado **legitimidad democrática**, dejando de ser competencia exclusiva del Consejo para ser decidida **en “codecisión” (Consejo – Parlamento)** (T. Lisboa)

● /4. Cambio de mecanismos vs. evolución del gasto (1980-2020) (a precios corrientes)



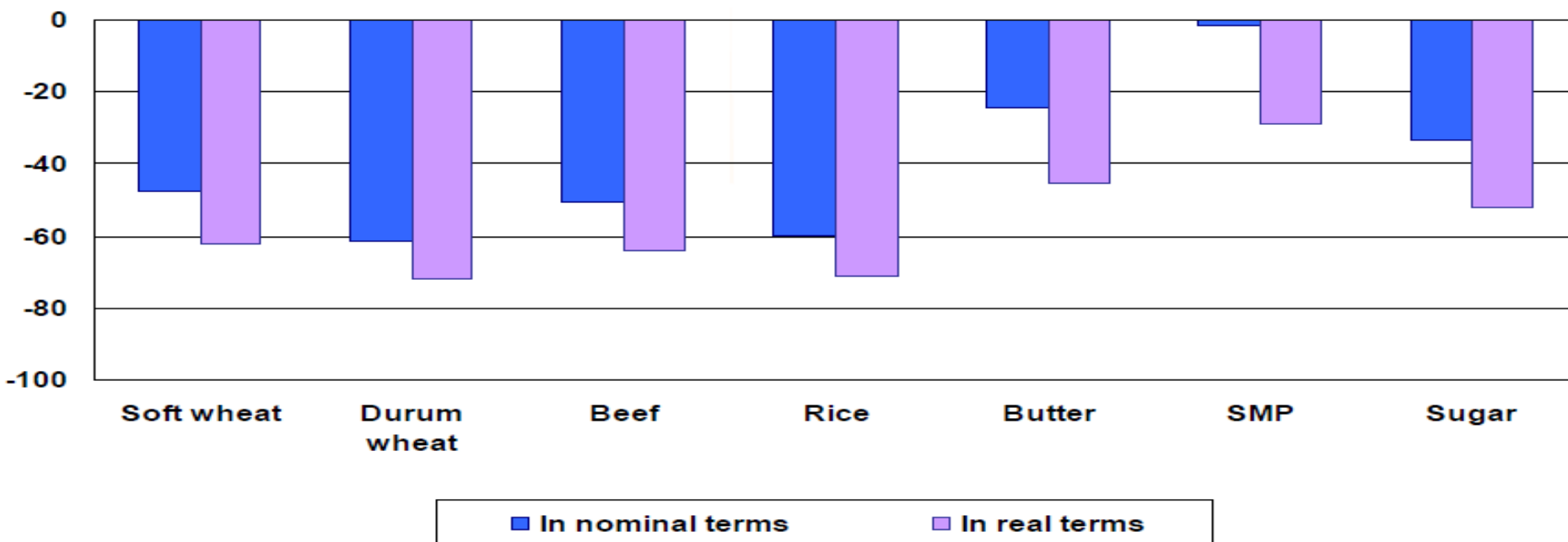
Fuente: DG Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión

• /5. La PAC ya no es una política de precios

■ LA INTERVENCIÓN PÚBLICA SE HA CONVERTIDO EN UNA SIMPLE RED DE SEGURIDAD CON LA PAULATINA REDUCCIÓN DE LOS PRECIOS POR LAS REFORMAS (DE 1992 A 2009)

Cumulative reductions in EU price support

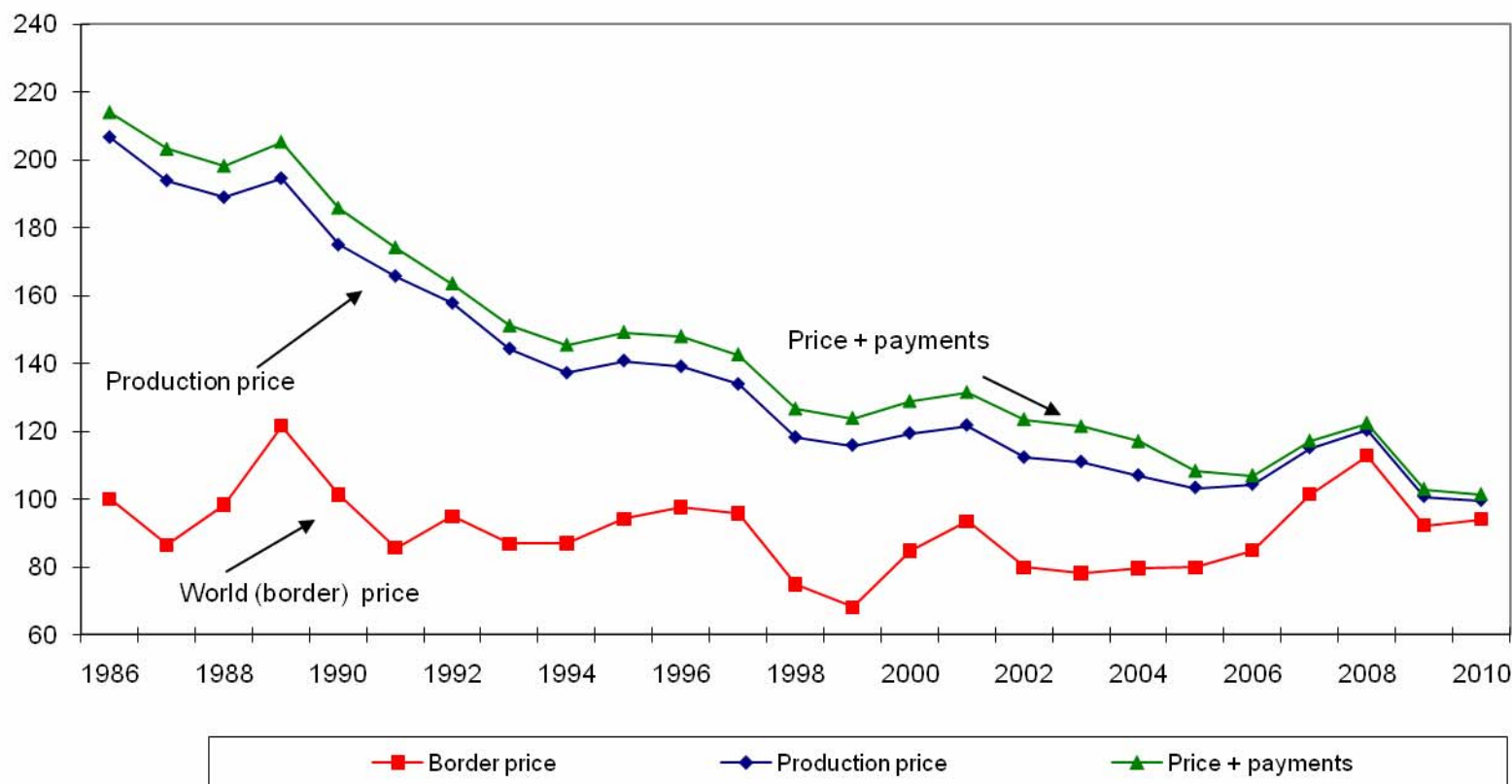
Cumulative % reduction in price support from 1991 to 2009



Source: European Commission - DG Agriculture and Rural Development

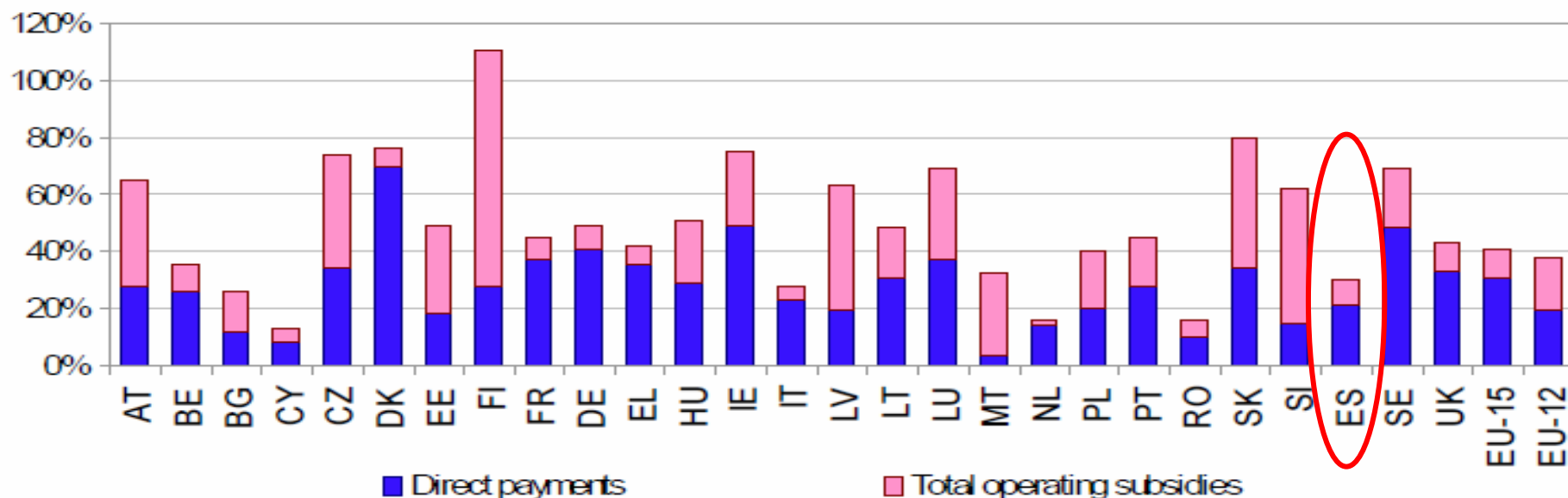
• /6. Los precios internos europeos convergen progresivamente con los precios mundiales

European Union
World price, production price, price with payments in euro_2005:
Index for standard farm commodities: Index 100 = border price in 1986



● /7. Las ayudas: el principal instrumento para la estabilización de la renta

% DE PAGOS DIRECTOS Y AYUDAS TOTALES SOBRE LA RENTA POR PAÍSES (MEDIA 2007/2009)



- Fuerte dependencia de las ayudas directas, sobre todo en algunos países (DK: 70%; IRL: 50%; SE: 48%; DE: 41%; FR: 37%) y en determinados sectores (cereales, vacuno, ovino...)
- % de la renta: UE 27 = 29% UE 15 = 30% UE 12 = 19%

PARTE II ■

LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE UNA PAC MULTIFUNCIONAL

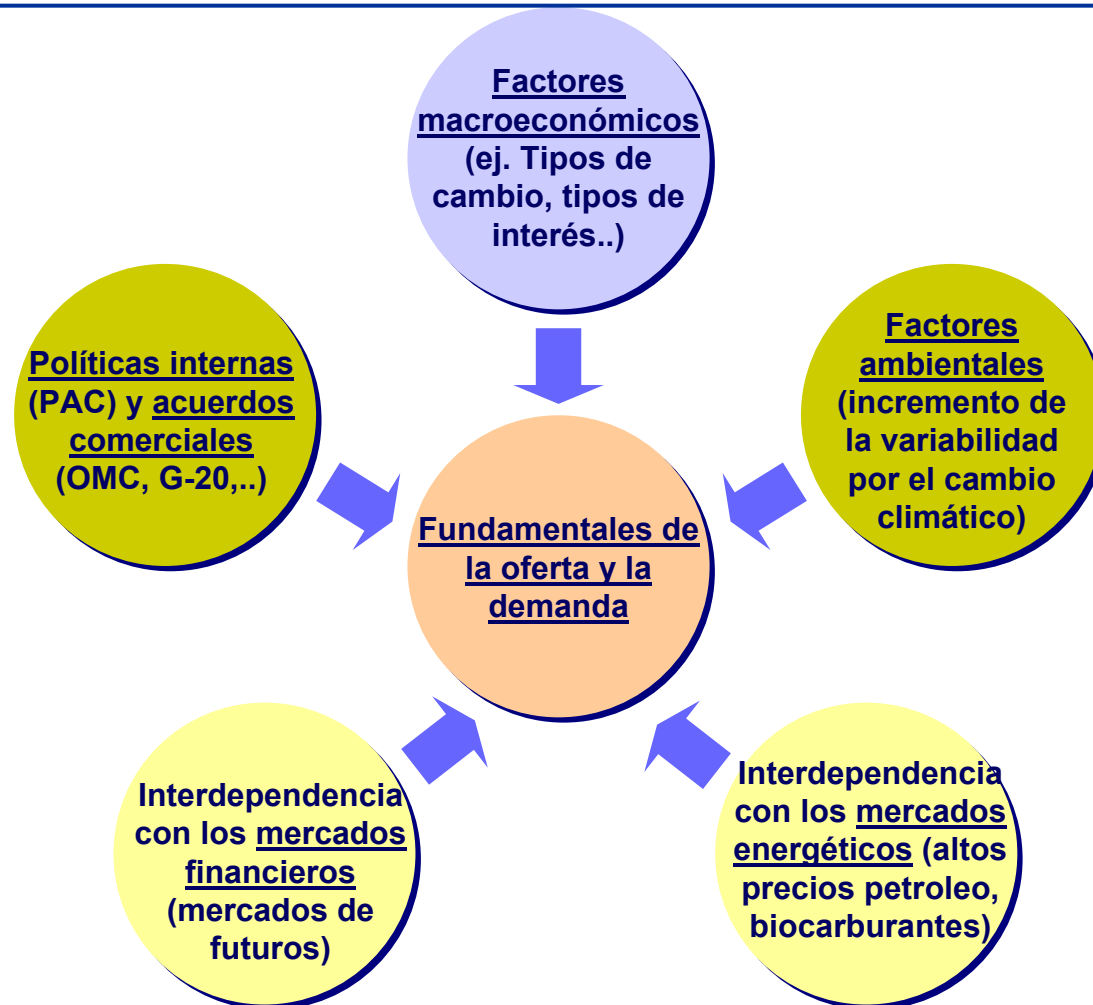
- Económicos
- Territoriales
- Medioambientales

PARTE II.a ■

LOS DESAFÍOS ECONÓMICOS

- Nuevos parámetros de los mercados
- Volatilidad creciente de precios y costes
- Desequilibrios en la cadena de valor
- Sostén de la renta
- Exigencias de equidad (territorial y económica)

■ /1. Los parámetros de los nuevos mercados agrarios globalizados



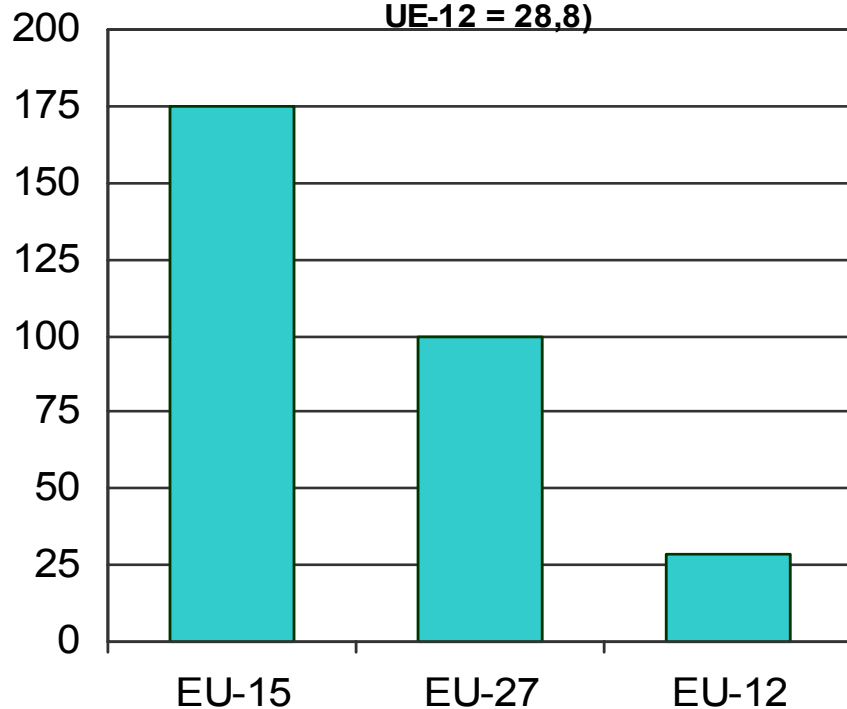
* Fuente: DG AGRI. Adaptado de J. Baffes: "Commodity Markets: A New Structure or Deviations from Long Term Trends?"

2. EL DIFERENCIAL DE RENTAS ENTRE LOS ESTADOS Y ENTRE EL SECTOR AGRARIO Y EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA NO DECLINA

Nivel de la renta agraria de los Estados miembros

(2010)

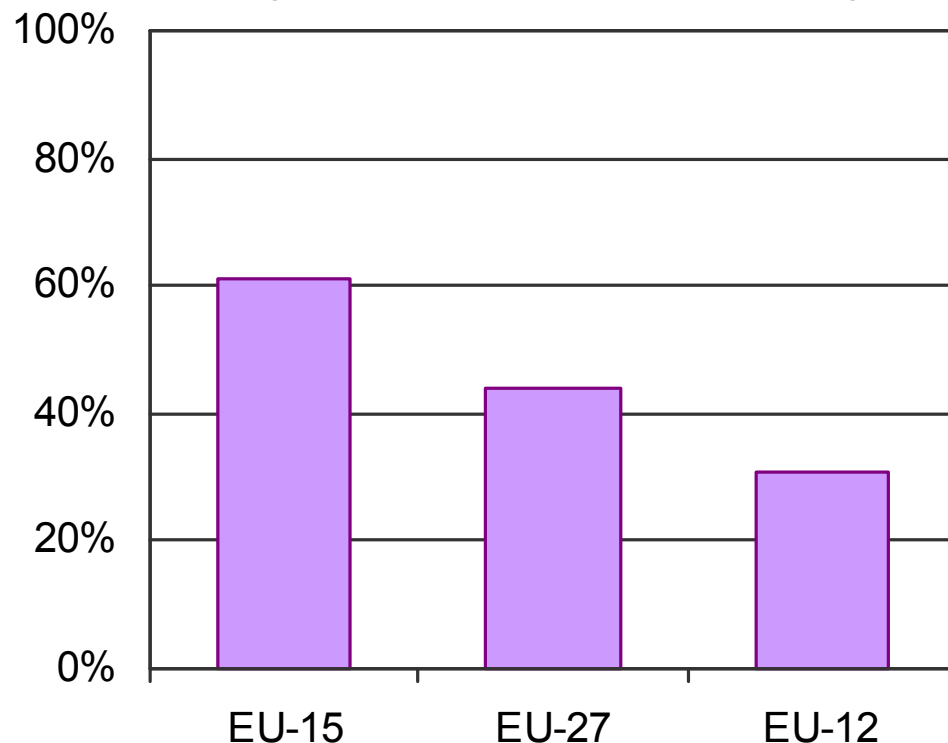
Renta agraria / UTA en valores reales (UE-27 = 100; UE-15 = 175,2; UE-12 = 28,8)



9/7/2012

Diferencial de las rentas agrarias en comparación al conjunto de la economía (media 2005-2007)

% de la renta agraria de la total (UE27= 0,44; UE15= 0,61; UE12= 0,31)



■ 3. EL RETO DE LA RENTA AGRARIA

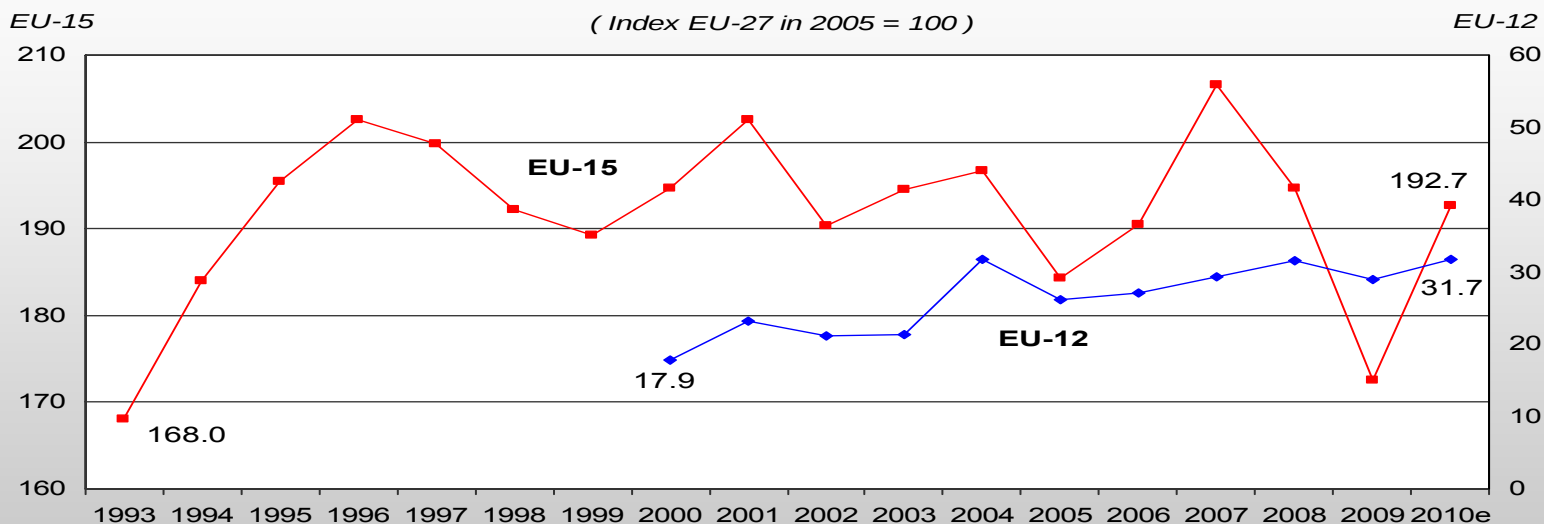
UNA EVOLUCIÓN VOLÁTIL – Y DIFERENCIADA - DE LA RENTA AGRARIA POR
UTA EN TÉRMINOS REALES

(PERIODO 1993/2010 – INDICE 2005 = 100)

ESTANCAMIENTO EN LA UE-15 : EL NIVEL “2010” ES SIMILAR AL DE “1998”
DESPUÉS DE LA CAÍDA DE 2009

EU developments in agricultural income

(agricultural income/AWU in real terms)

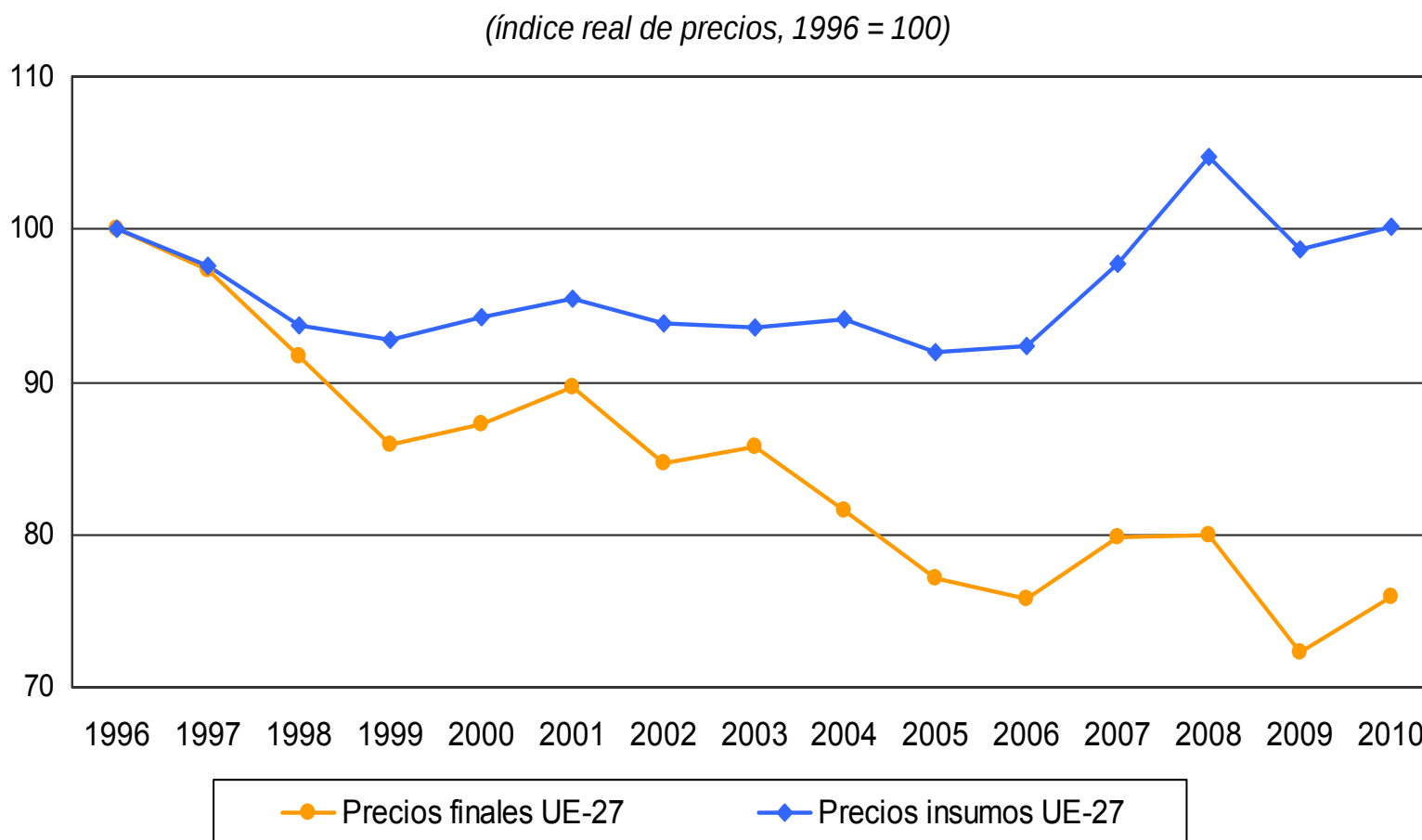


Source: Eurostat



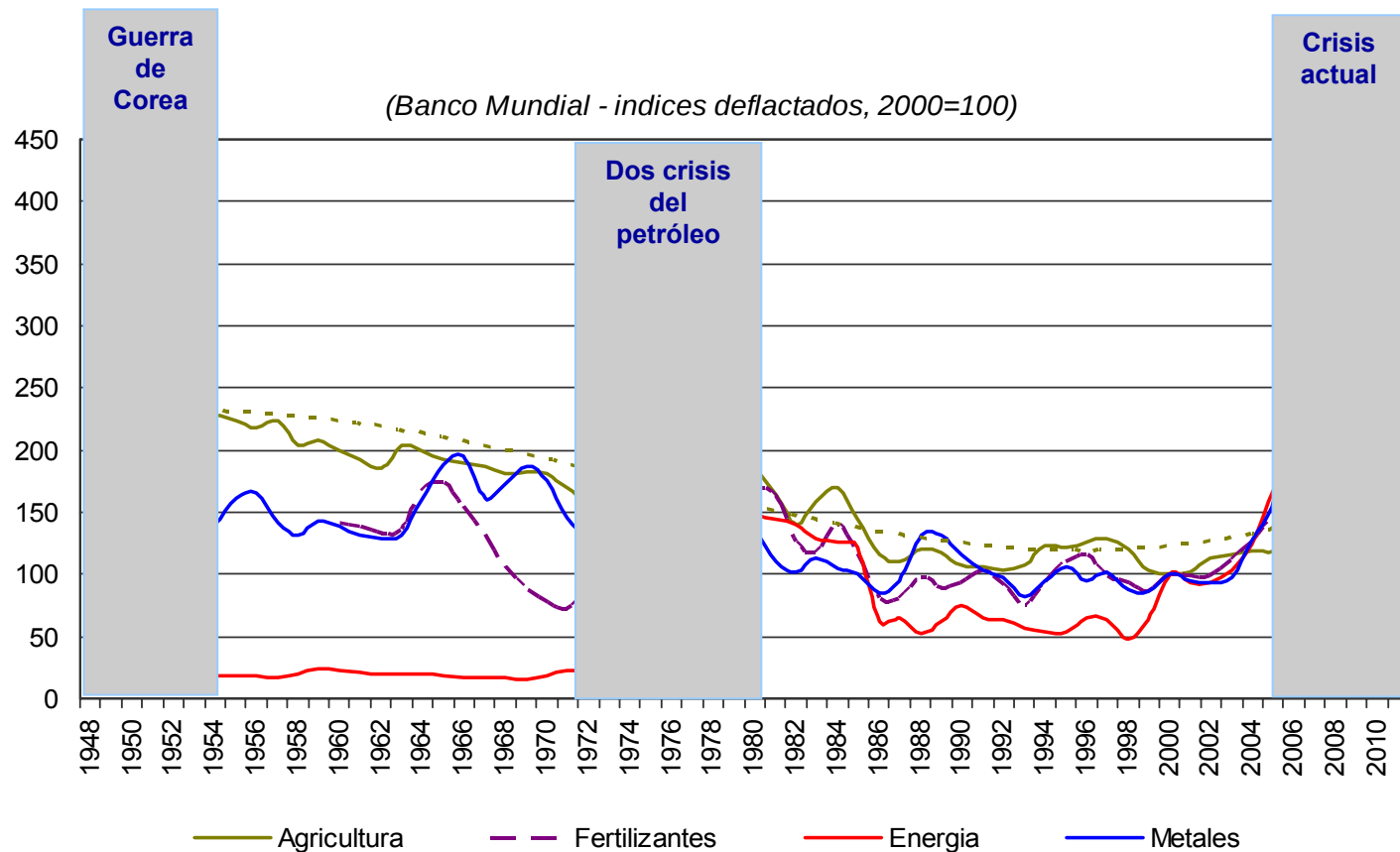
European Commission
Agriculture and
Rural Development

■ /4. Evolución diferenciada de los precios finales y de los intermedios (insumos)



Fuente: DG AGRI a partir de datos de Eurostat

■ /5. El reto de la volatilidad de los precios de las “commodities”

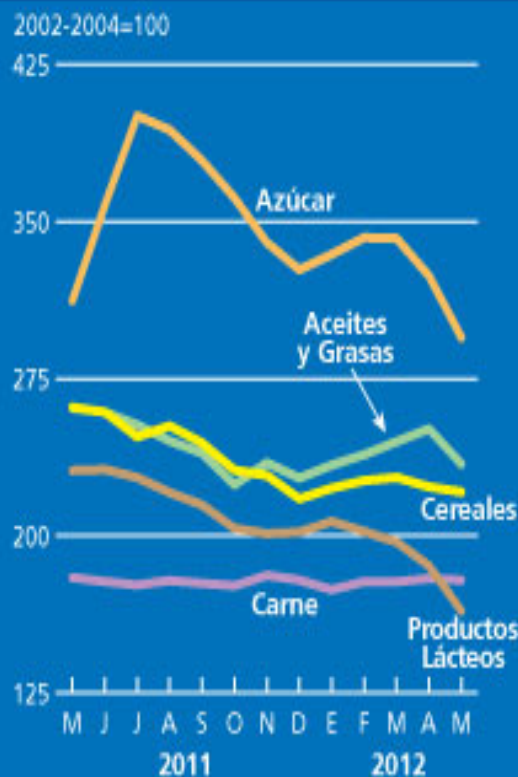


■ /6. La explosión de los precios agrarios

Índice de la FAO
para los precios de los alimentos



Índices para los precios
de los productos alimenticios



UNA VOLATILIDAD CONSTATADA

- **2007 / MEDIADOS 2008: LA EXPLOSIÓN DE PRECIOS**

- **MEDIADOS 2008 / FEBRERO 2009: RAPIDA CAÍDA (por la crisis)**

- **DE INICIOS DE 2009 A ENERO 2010: SUBIDA**

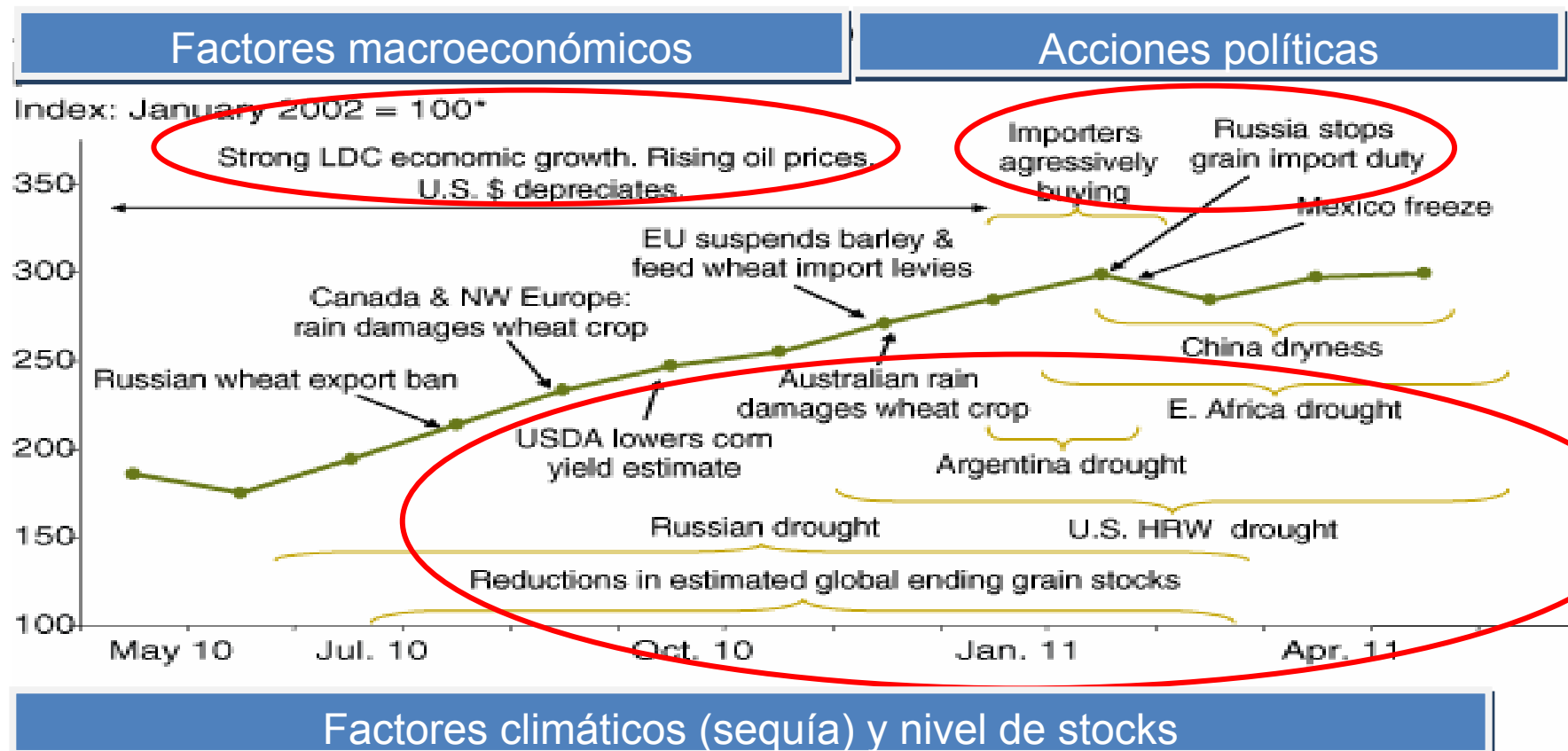
- **DE ENERO A JUNIO 2010: ESTABILIZACIÓN**

- **HASTA FEBRERO 2011: GRAN ALZA → Máximo hº**

- **HASTA HOY (JUNIO 2012): CAIDA PAULATINA (crisis)**

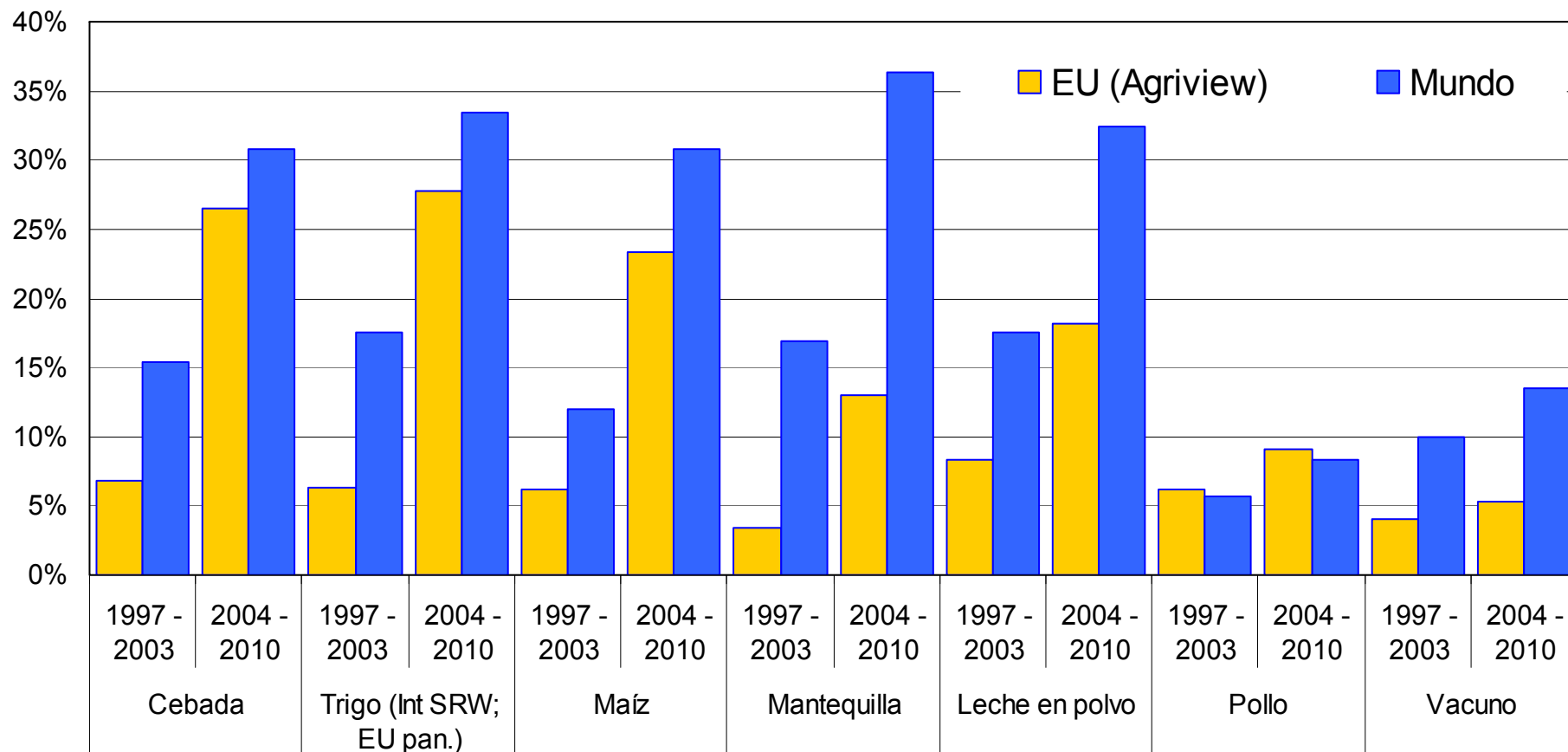
➤ Las proyecciones de la OCDE-FAO y del BM para 2020 prevén precios altos.

■ /7. Factores de la volatilidad: el caso del período 2010/2011 para los granos



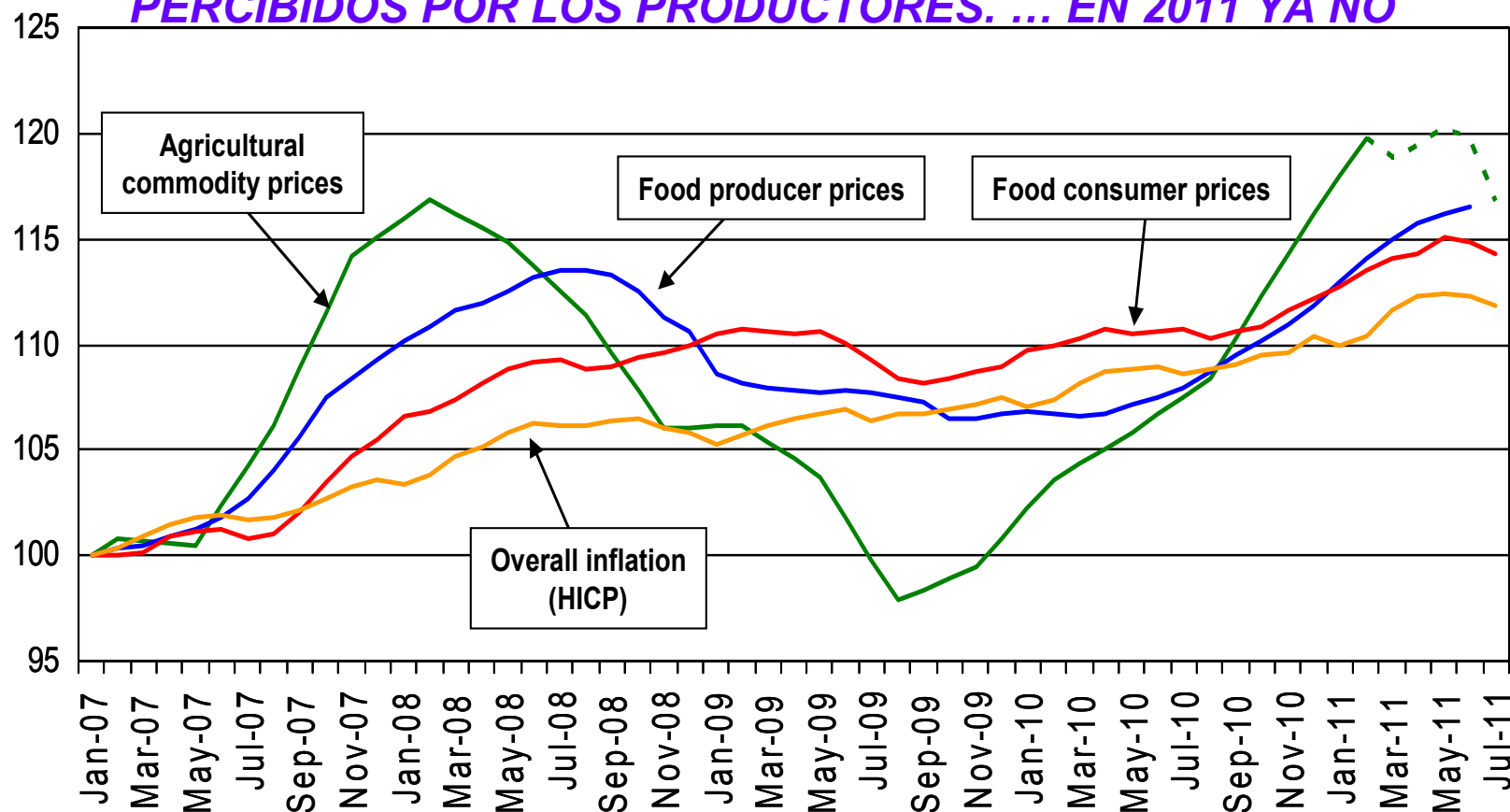
Source: USDA, Economic Research Service using International Monetary Fund, International Financial Statistics.

■ /8. Coeficientes de variación por productos comparables: ...*mucho mayores a nivel global*



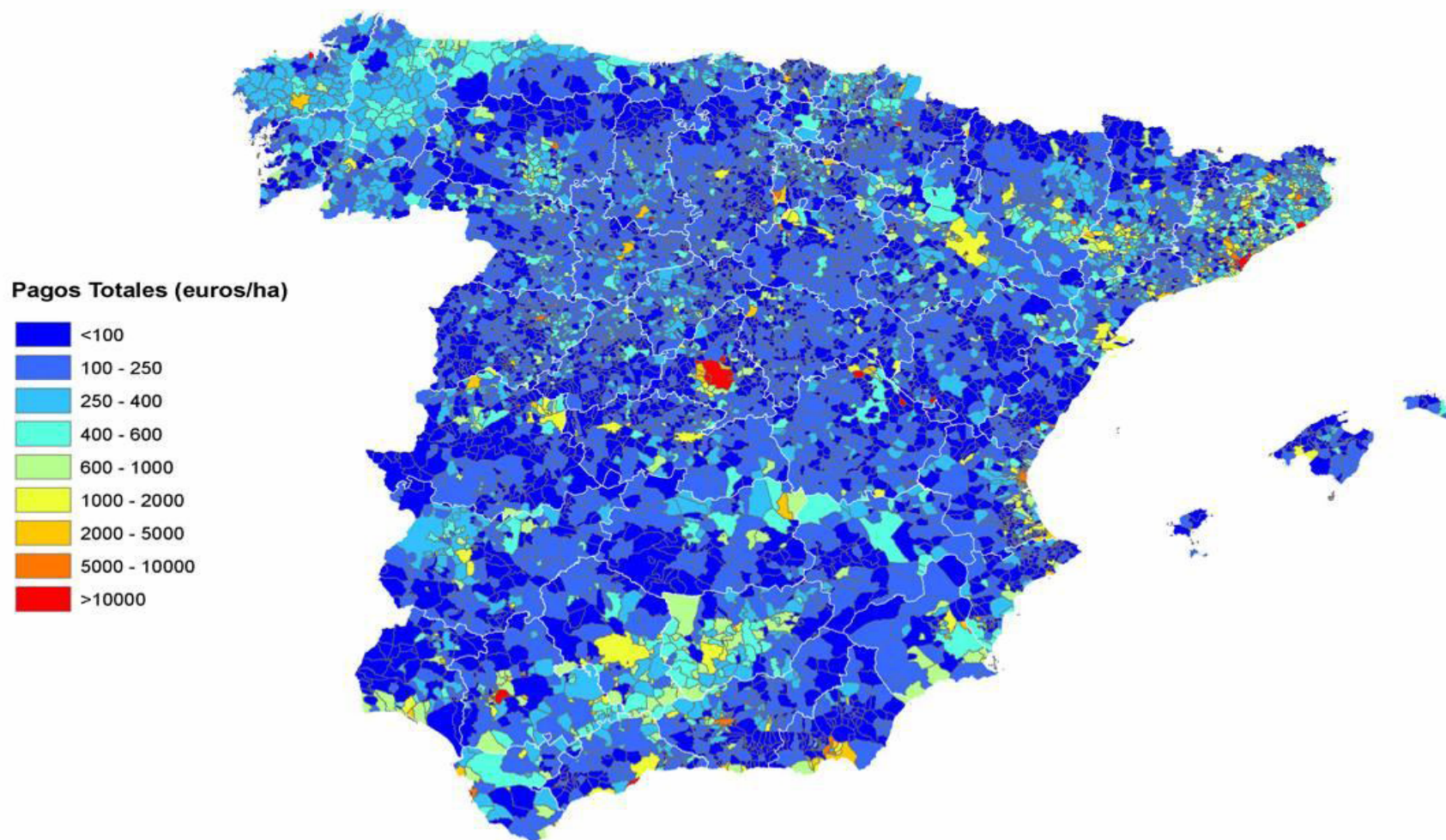
■ /9. El reto de la cadena de valor: poder de negociación vs. reparto de los márgenes

DESDE MEDIADOS DE 2008 HASTA MEDIADOS DE 2010 LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR AUMENTARON AL TIEMPO QUE BAJABAN LOS PRECIOS PERCIBIDOS POR LOS PRODUCTORES. ... EN 2011 YA NO



* FUENTE: AgriView Eurostat

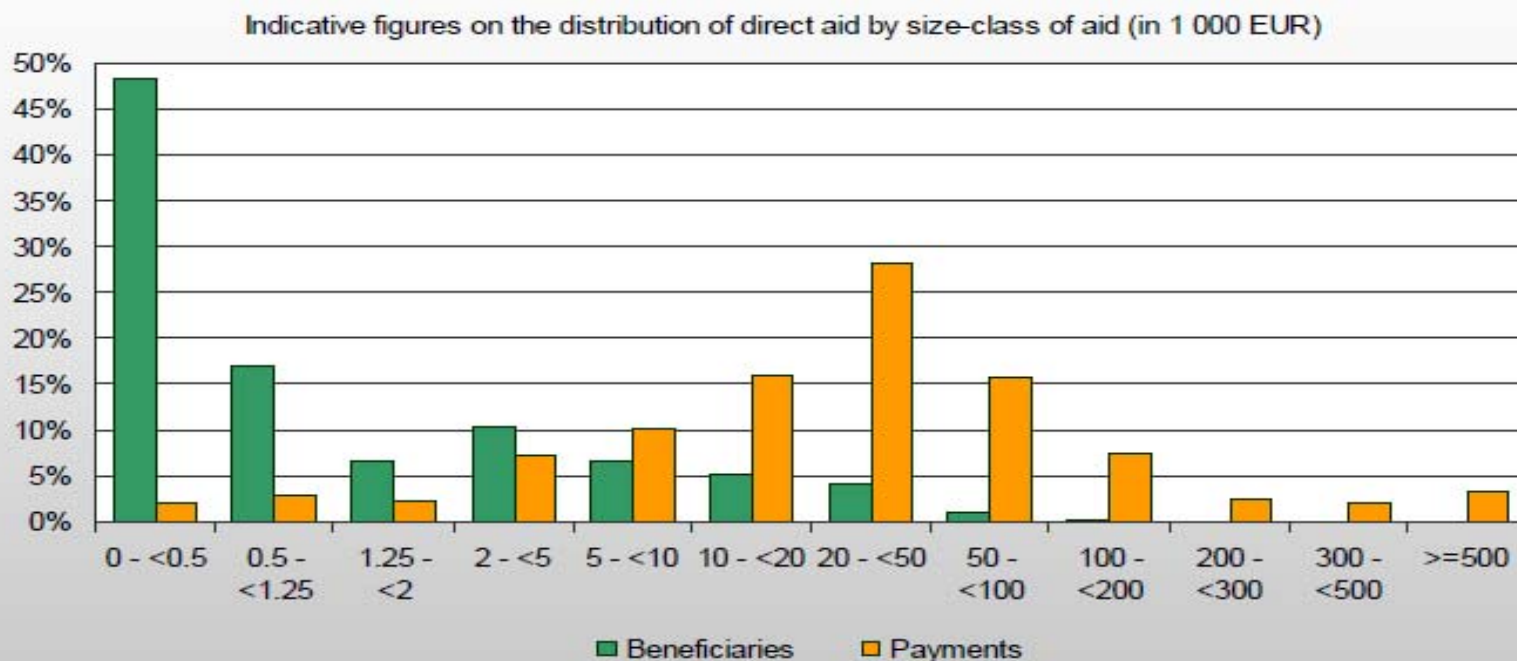
■ /10a Pagos con problemas de: I) equidad territorial (sistemas de producción); y...



* Fuente: WWF y SEO/BirdLife, 2010

■ /10b. y II) equidad económica (el 76% de los beneficiarios reciben el 10%)

Distribution of direct aids to the producers – EU-27 (in 2008 Financial year)



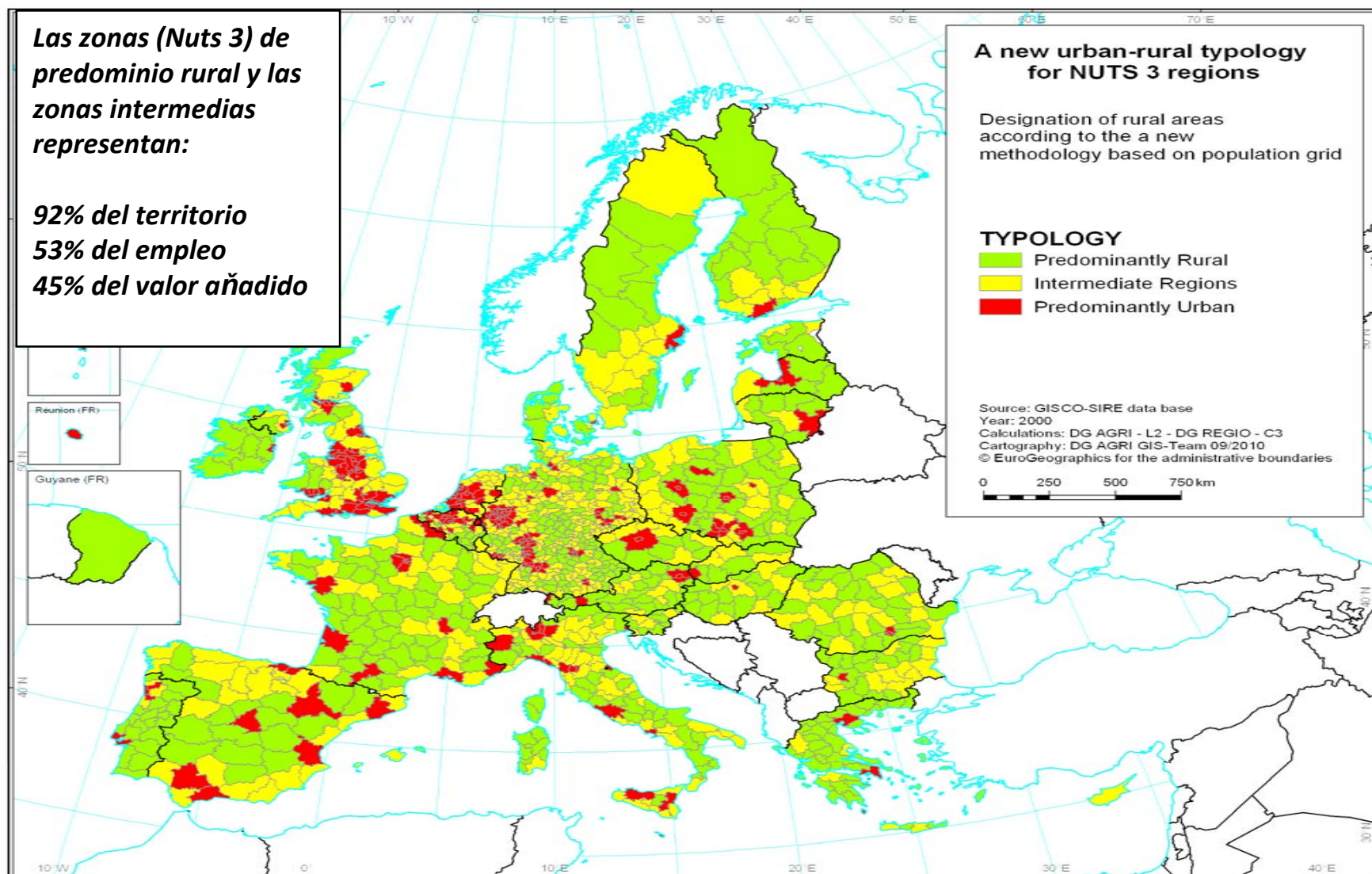
Source: European Commission - DG Agriculture and Rural Development

PARTE II.b ■

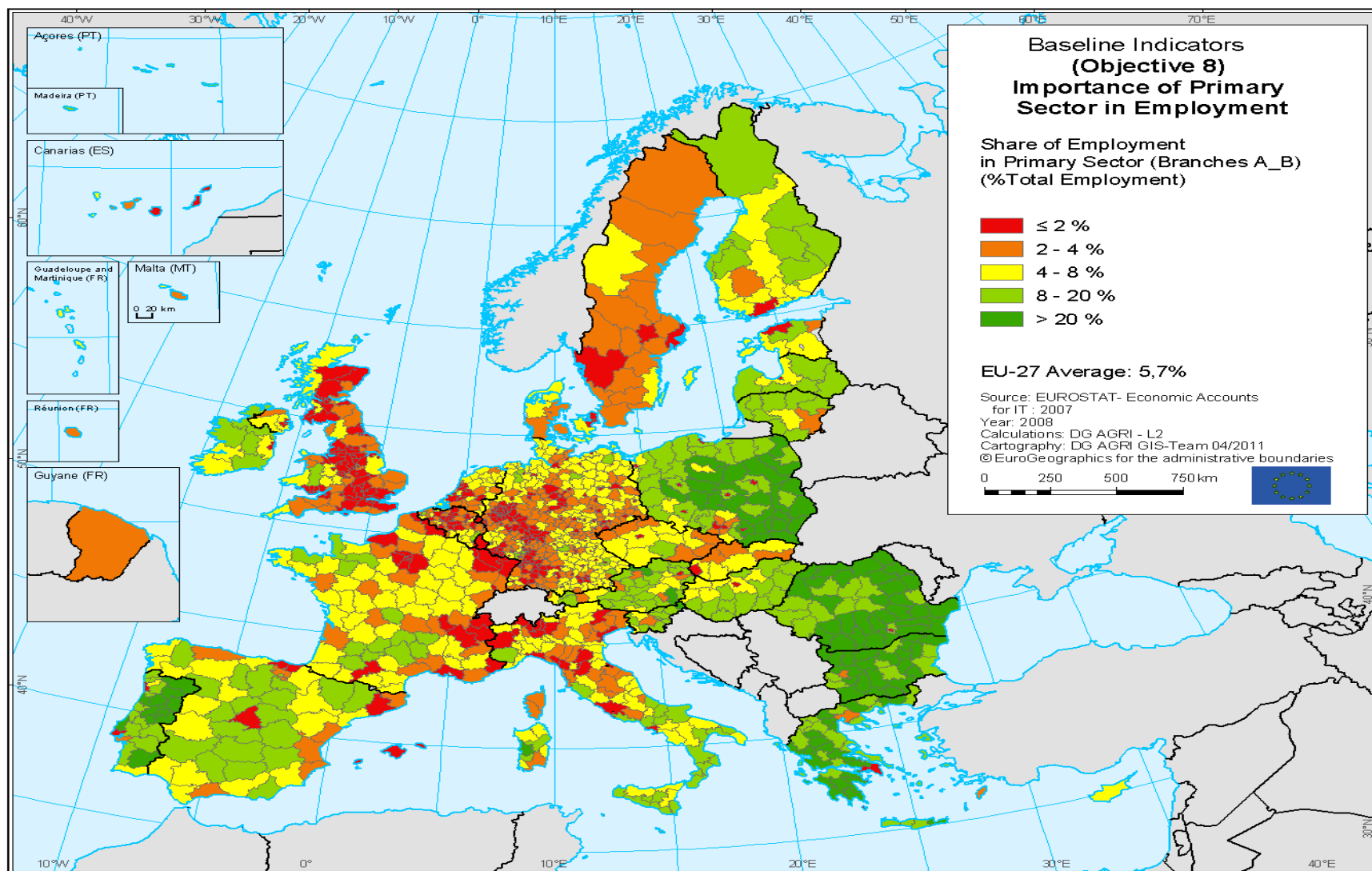
LOS DESAFÍOS TERRITORIALES Y/O MEDIOAMBIENTALES

- El equilibrio del mundo rural
- El empleo agrario
- El efecto del cambio climático
- La erosión del suelo
- La disponibilidad de agua
- La protección de los valores naturales

■ /11. La ruralidad en la UE



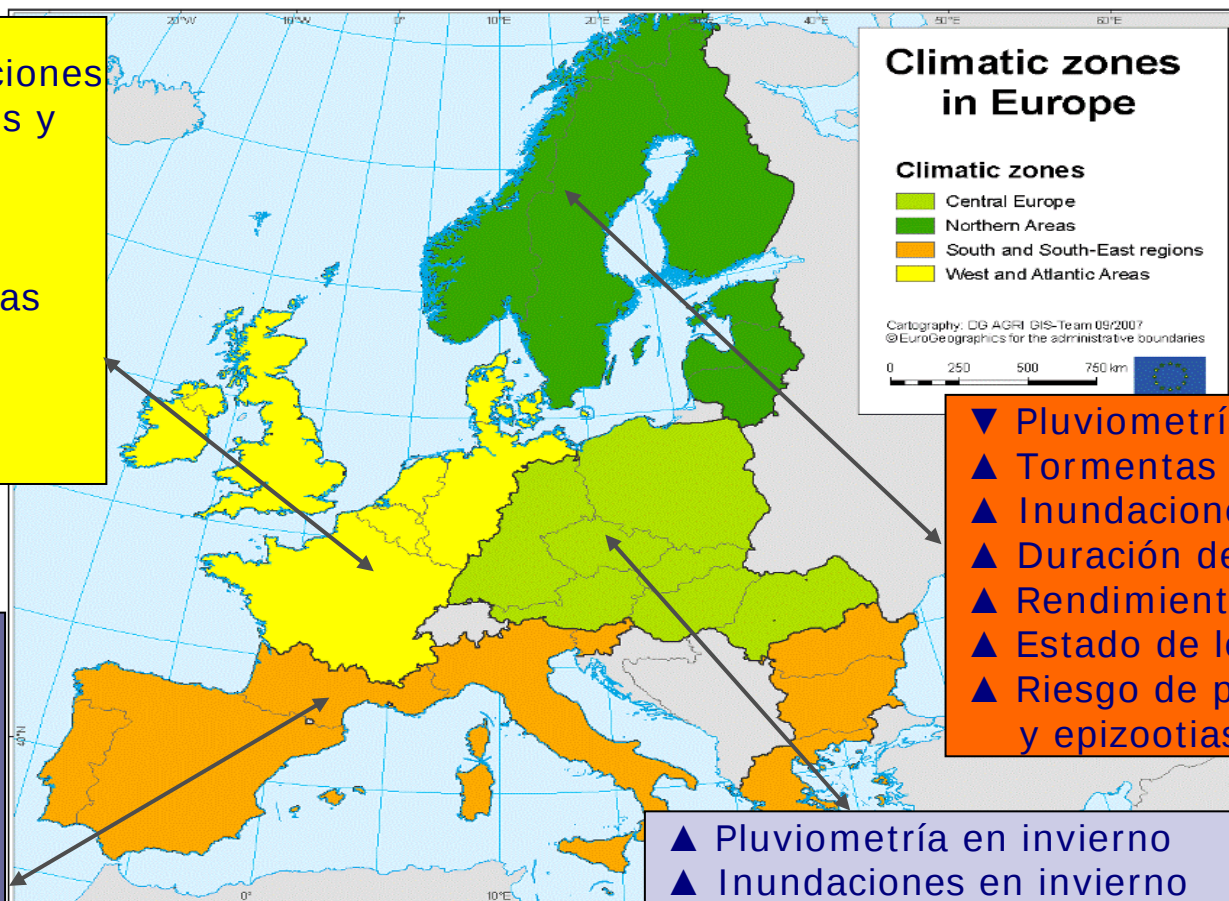
■ /12. Empleo agrario y territorio



■ /13. El efecto del cambio climático

- ▲ Riesgo de inundaciones
- ▲ Veranos más secos y calurosos
- ▲ Nivel del mar
- ▲ Riesgo de plagas vegetales y epizootias
- ▲ Rendimientos
- ▼ Salud y bienestar animal

- ▼ Disponibilidad hídrica
- ▲ Riesgo de sequía
- ▲ Olas de calor
- ▲ Riesgo de erosión
- ▼ Duración de la maduración
- ▼ Rendimientos de los cultivos
- ▼ Zonas productivas



- ▼ Pluviometría en verano
- ▲ Tormentas en invierno
- ▲ Inundaciones en invierno
- ▲ Duración de la maduración
- ▲ Rendimientos
- ▲ Estado de los suelos
- ▲ Riesgo de plagas vegetales y epizootias

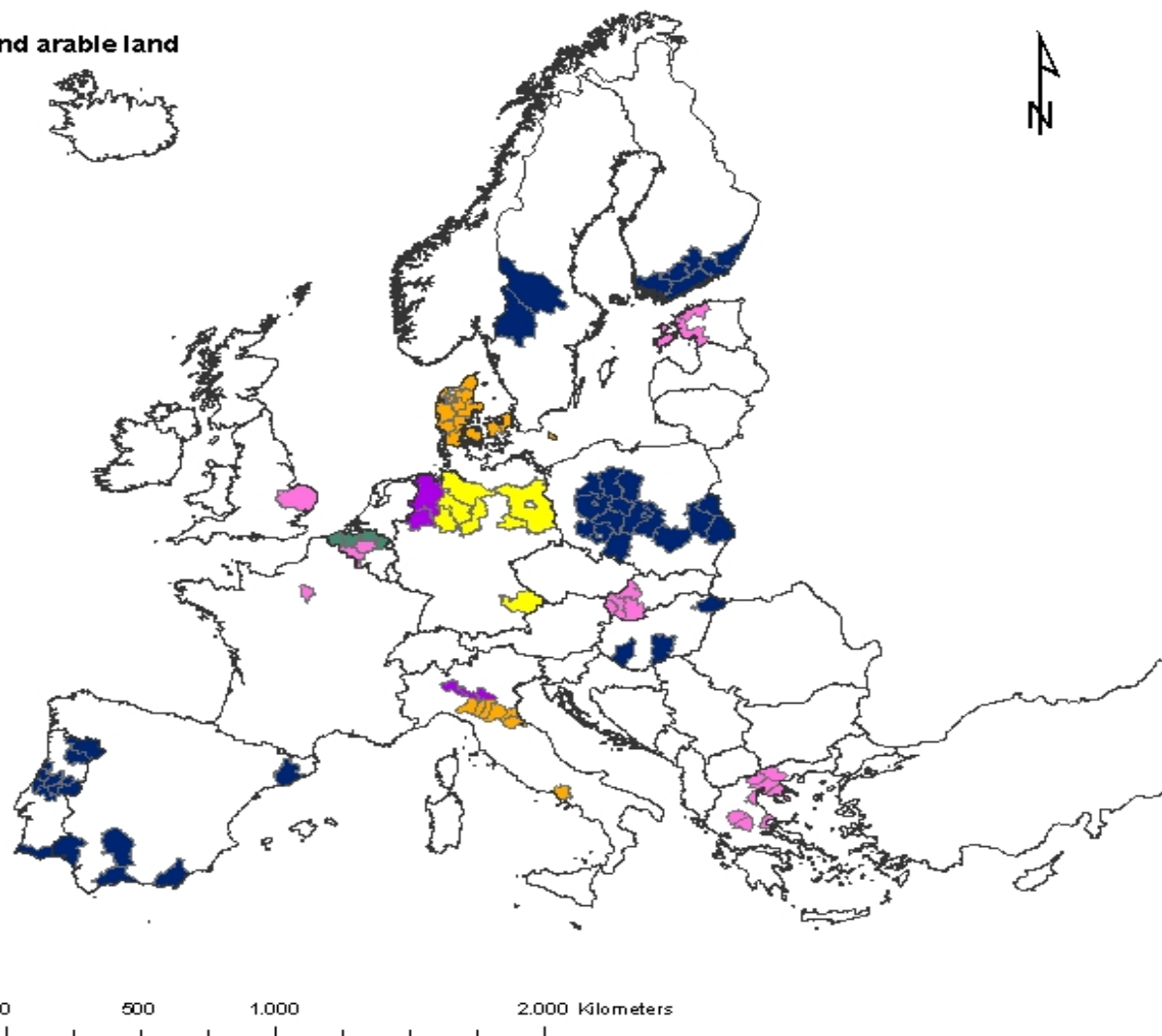
- ▲ Pluviometría en invierno
- ▲ Inundaciones en invierno
- ▼ Pluviometría en verano
- ▲ Sequía, estrés hídrico
- ▲ Erosión de los suelos
- ▲ Rendimientos
- ▲ Variedad de cultivos

■ /14. El riesgo de erosión del suelo

High shares of soils sensitive to erosion and arable land



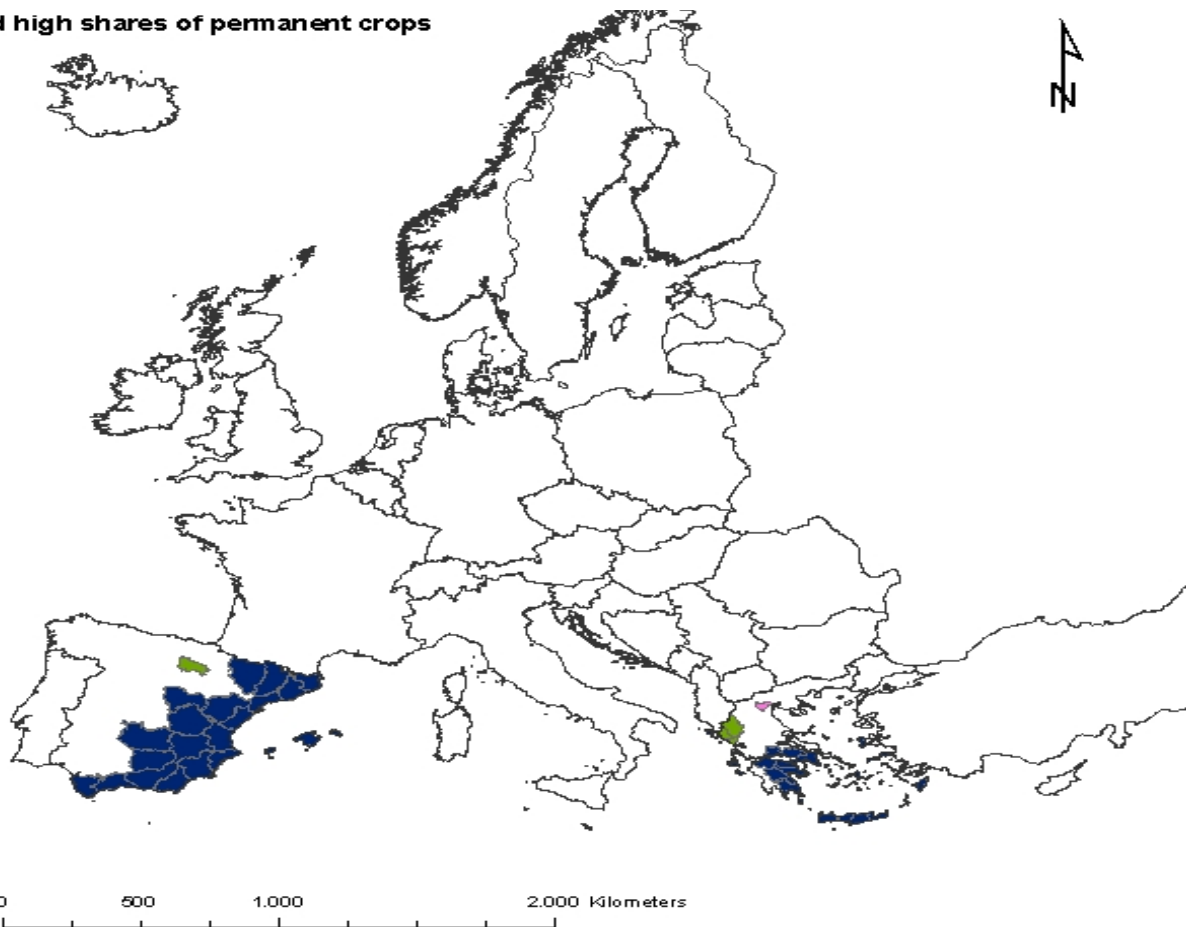
Σ 96 de un total de 659
regiones europeas



■ /15. La disponibilidad de agua

Country	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6	Cluster 7	Σ
Spain		1					20	21 (out of 50)
Greece		3				1	20	24 (out of 51)
Σ	0	4	0	0	0	1	40	45

Limited available soil water capacity and high shares of permanent crops

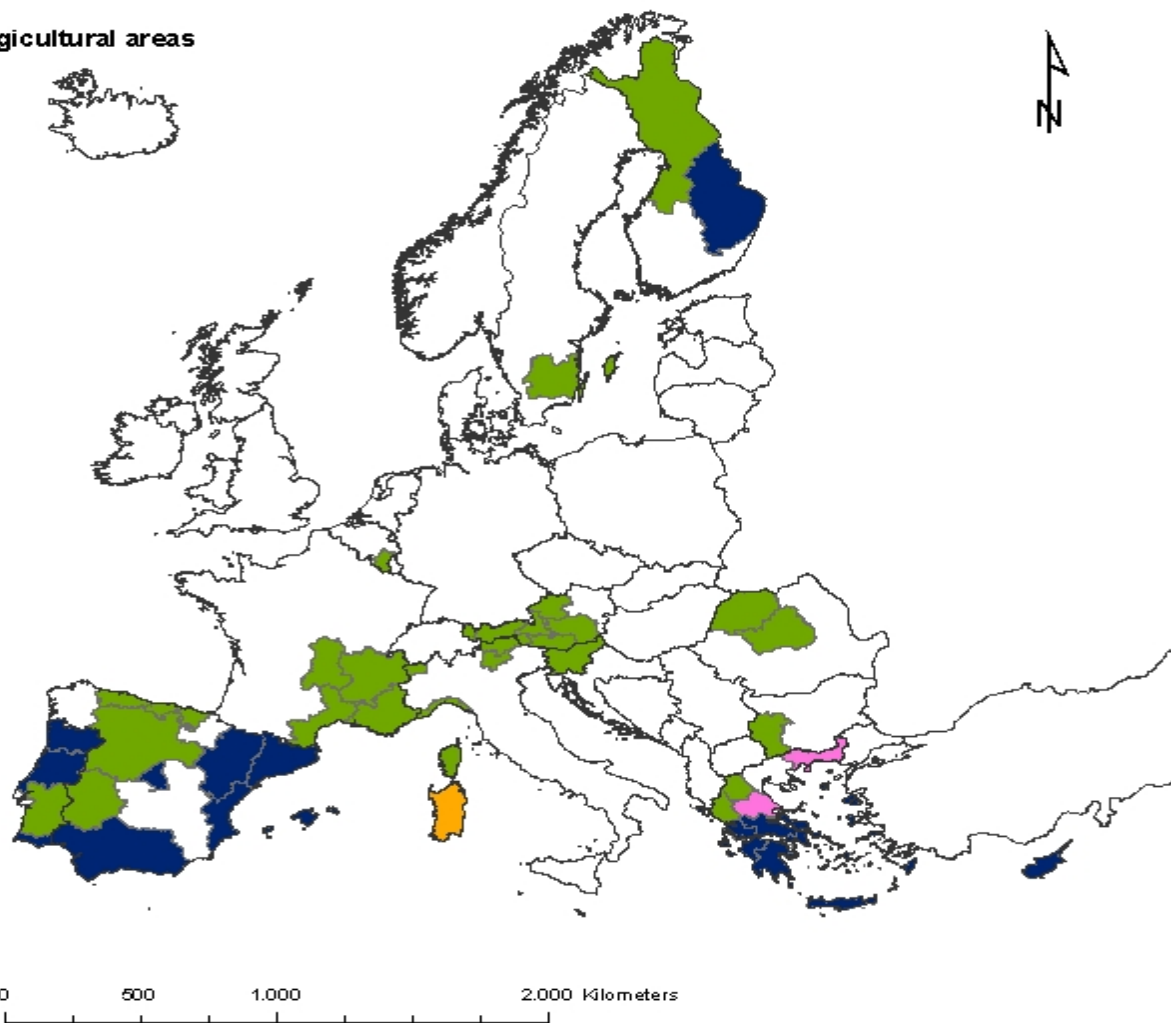


■ /16. Valores naturales vs. prácticas agrarias intensivas (en regiones Nuts 2)

High shares of HNV and intensively used agricultural areas



Σ 52 regiones con altos valores naturales de un total de 257



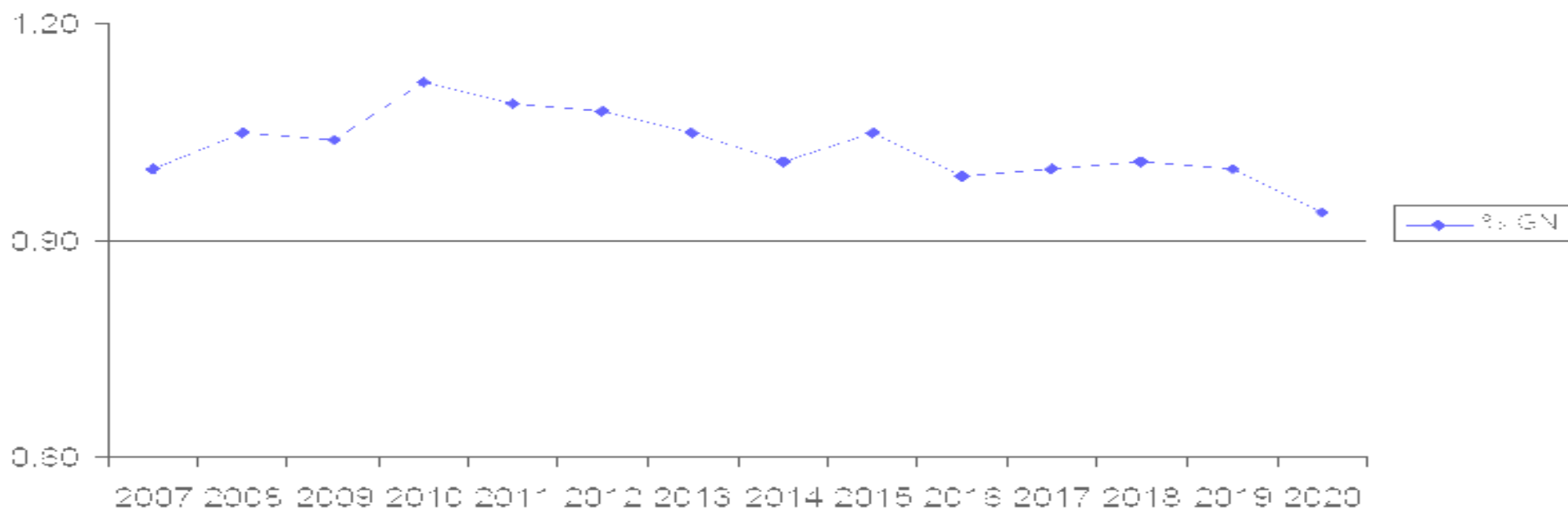
PARTE III

LOS LÍMITES INSTRUMENTALES

- **Financieros**
- **Multilaterales (OMC)**

■ /1. Límites financieros crecientes para todas las políticas comunes de gasto

Ceilings of MFF in payments



- **ES DIFÍCIL HACER MÁS EUROPA CON MENOS PRESUPUESTO**
- **EN EL PERIODO 2014/2020 CONTAREMOS (SI HAY SUERTE) CON APENAS UN 1% DEL PIB**

■ /2. El marco financiero 2014/2020

El Presupuesto de la PAC se mantiene en valores nominales pero cae (una vez más) en términos reales: -12.5% de 2013 a 2020

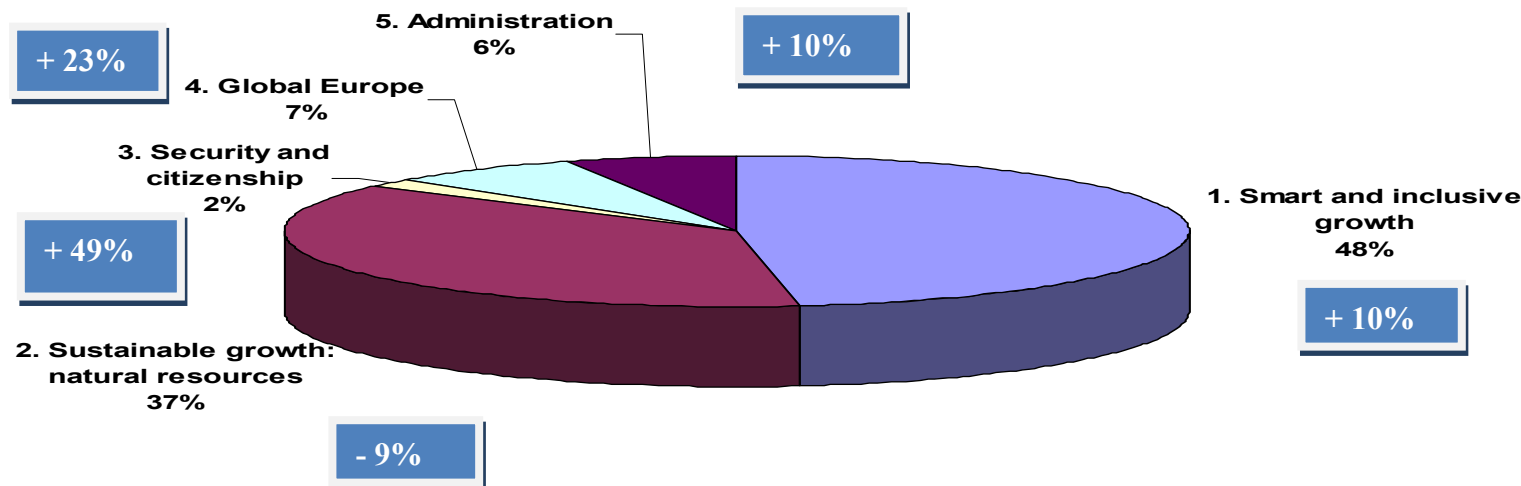
Si se cuentan las partidas agrarias fuera de la PAC (reservas y transferencias a otras políticas) la caída es del -9,2%

Marco Financiero 2014/2020 – Millones EUR – a precios constantes 2011

COMMITMENT APPROPRIATIONS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL (2014 - 2020)	DIFFERENCE year 2013 - year 2020
Under Heading 2	57,955							50,713		-12,5%
Market measure	3,182	2,471	2,440	2,418	2,397	2,370	2,313	2,257	16,665	-29,1%
Direct payments	40,883	40,403	39,800	39,215	38,616	37,829	37,088	36,360	269,312	-11,1%
Rural Development	13889	13,621	13,354	13,092	12,836	12,584	12,337	12,095	89,920	-12,9%
Under other Heading	288							1,293		348,8%
Food safety (Heading 3)	//	330	323	317	311	305	299	293	2,178	//
Food aid for the needy (Heading 1)	//	357	358	357	357	357	358	357	2,500	//
Research and Innovation	288	643	643	643	643	642	643	643	4,500	
Off budget	//							857		
European Globalisation Fund	//	357	358	357	357	357	357	357	2,499	//
Reserve for crises in the agriculture sector	//	500	500	500	500	500	500	500	3,500	//
Total Agriculture expenditure	58,243	58,682	57,775	56,900	56,016	54,944	53,895	52,863	391,075	-9,2%
as % of Budget	39,6%	39,0%	37,9%	37,1%	36,2%	35,3%	34,2%	33,2%	36,1%	

■ /3. Las prioridades de la UE con la crisis

Distribución del gasto en la propuesta de Marco Financiero 2014-2020 en comparación al período 2007-2013



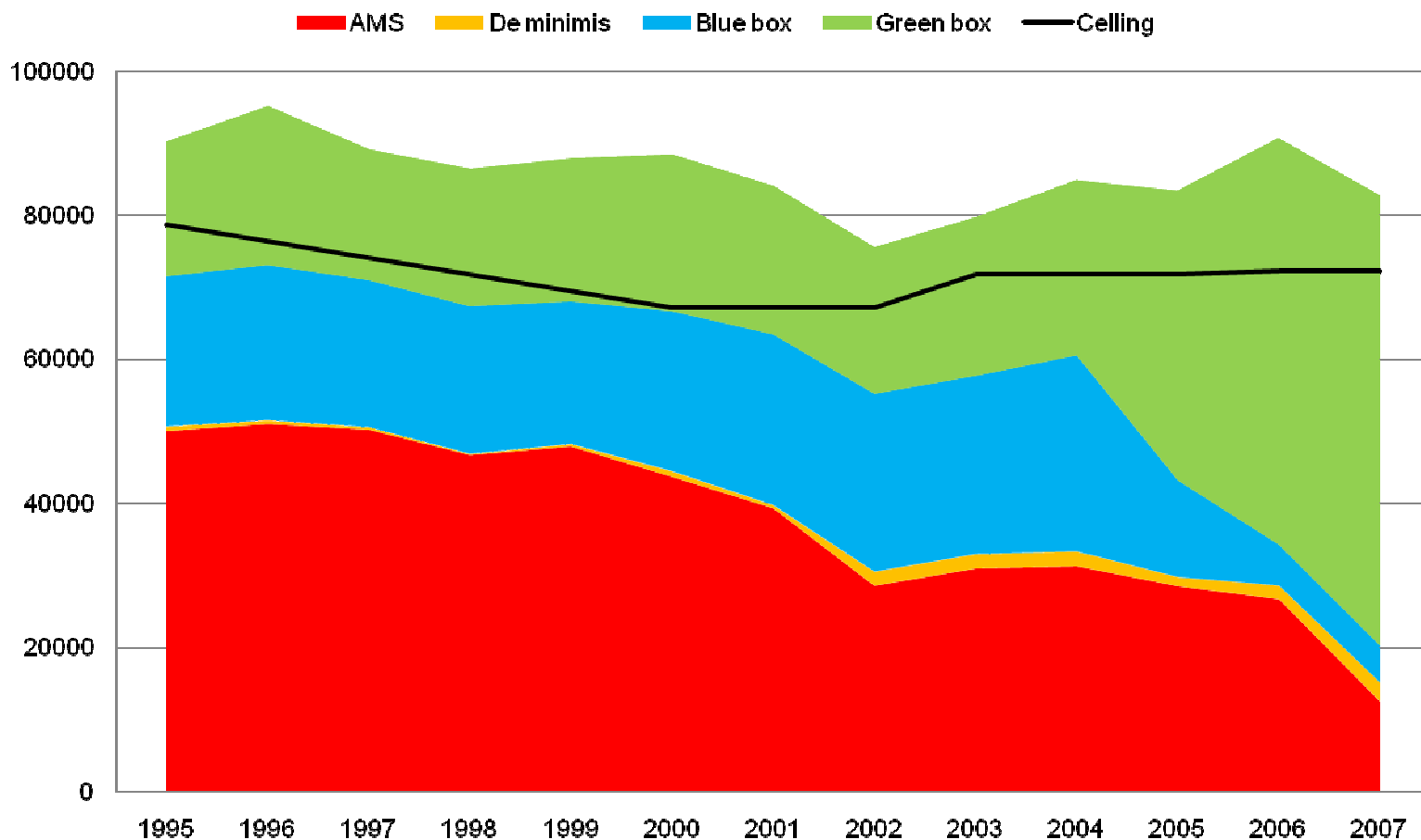
PRIMERA CONSTATAción: La PAC es la gran perdedora en favor de otras políticas... pero la agricultura es aún el principal gasto (2020: 36,1%).

SEGUNDA CONSTATAción: La crisis de la deuda ha hecho desaparecer del debate la cofinanciación de las ayudas de la PAC... Pero: ¿Hasta cuándo?

EL GRAN INTERROGANTE: ¿Se podrá mantener la propuesta de la Comisión SI no aumentan los recursos propios? El mayor riesgo recae en la pérdida de las reservas y de las partidas traspasadas a otras políticas (a reintroducir en la PAC)

■ /4. El límite de la OMC: los techos al apoyo agrario (Declaraciones de la UE – Series G/AG/N/EEC)

EU support according to WTO criteria (million euro)

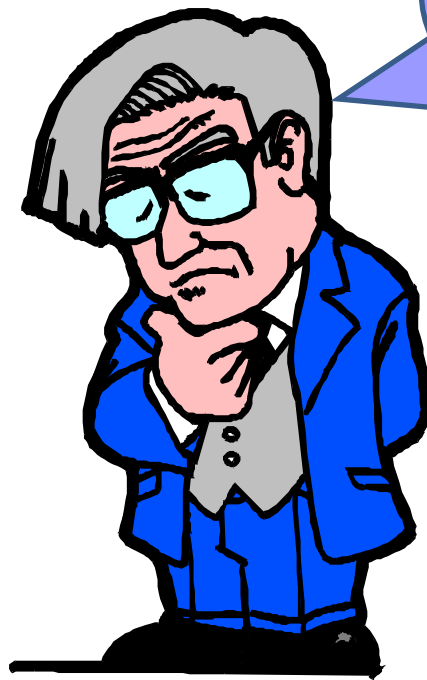


* Fuente: Euro CARE (2012), "Comparative analysis of agricultural support within the major agricultural trading nations", EP Study

PARTE IV ♦

A MODO DE COROLARIO

◆ ... LA PREGUNTA DEL MILLÓN...



¿La nueva PAC
aportará más luz o
más sombras? ¿Con
qué instrumentos?