

¿FUNCIONA LA REFORMA DE LA PAC?*

Brian Gardner

I. Introducción

Para calibrar los resultados de la reforma de la PAC (Política Agrícola Común) es necesario examinar los motivos y objetivos de las iniciativas originales a ella encaminadas. El objetivo principal de los cambios, sin duda fundamentales, de la PAC acordados en 1992 fue cambiar el énfasis de la política comunitaria para que pasase del sostén de precios en los mercados a subsidios directos a los agricultores. Se estimaba que así no sólo se conseguiría alcanzar uno de los principales objetivos de la PAC, un nivel adecuado de ingresos de los agricultores, sino también resolver los dos problemas mayores de la misma: los aumentos continuados de los excedentes agrícolas y del coste presupuestario de las ayudas a la agricultura.

Desde fines de la década de los 70 los gastos comunitarios de ayuda a la agricultura se han triplicado en términos nominales y casi se han duplicado en términos reales [descontada la inflación]. La mayor parte de ellos se dedicó a subsidiar el *dumping* en los mercados mundiales de gran parte de los excedentes agrícolas comunitarios y a comprar, almacenar y vender a bajo precio esos excedentes tanto en el mercado interno como en los internacionales. El objetivo de ese cambio de énfasis, que pasa de mantener los precios a niveles altos a realizar pagos directos a los agricultores, jugará un papel muy importante para, al menos, estabilizar y quizá reducir los gastos de apoyo a la agricultura.

(*) Papel presentado por Brian Gardner, director ejecutivo de EPA Associates, Bruselas, en la 13ª Conferencia Anual sobre Perspectivas Agrícolas Europeas celebrada en Londres los días 23 y 24 de febrero 1994.

Traducción y aclaraciones [entre corchetes] de Ricardo Cortes.

NOTA DEL TRADUCTOR: Después de escrito este artículo la reforma ha sufrido una modificación: el Consejo de Ministros Agrícolas del 25 de octubre ha rebajado el porcentaje de tierra a retirar del cultivo del 15 al 12%, en vista de que las malas cosechas de cereales de los dos últimos años han hecho subir su precio. La rebaja se aplica sólo al próximo año agrícola.

El aumento de la producción agrícola y por lo tanto de las exportaciones subsidiadas de la Comunidad [en lo sucesivo emplearemos la expresión actual, Unión Europea, UE], consecuencia de niveles demasiado altos en los precios de sostén comunitarios, ha sido una importante causa de tensión entre la UE y otros países exportadores de productos agrícolas, en especial los EE.UU. y los grandes exportadores del Grupo Cairns. En la medida en que la producción comunitaria ha excedido el nivel de autoabastecimiento, ha aumentado la parte comunitaria de las exportaciones mundiales y han disminuido las importaciones agrícolas de la UE. Esto ha ocurrido sobre todo respecto al trigo, carne bovina, productos lácteos y azúcar.

El conflicto creado por las exportaciones comunitarias excesivas fue la causa principal de que la agricultura fuese una cuestión fundamental en las negociaciones de la Ronda Uruguay que empezaron en 1986. Explica también por qué la negociación se centró cada vez más en medidas para limitar primero y luego reducir la cuantía de las exportaciones subsidiadas.

Antes de la reforma la PAC era también muy poco eficaz desde el punto de vista económico. Lo mismo que pasa con la mayoría de los sistemas de mantenimiento del nivel de precios basados casi exclusivamente en la intervención en los mercados, los efectos de la política comunitaria han sido dar un apoyo y una ayuda masivos a la minoría compuesta por los agricultores más grandes y más eficientes, sin sostener el nivel de ingresos del resto de los agricultores, que son la mayoría. Los ingresos medios de los agricultores continúan bajando, y tienen una correlación negativa con el aumento en los gastos de apoyo a la agricultura.

Según la Comisión Europea, alrededor del 20% de los agricultores recibe más del 75% del gasto agrícola comunitario⁽¹⁾. Las reformas de 1992 tratan de remediar esta situación, dirigiendo una proporción mayor del gasto hacia los agricultores menos prósperos mediante subsidios directos. El que esto puede considerarse como una mejora en la eficiencia económica depende de la evaluación que se haga respecto a los beneficios sociales y de medio ambiente derivados de mantener explotaciones agrícolas más pequeñas y de evitar que siga bajando la población rural.

De todos modos, es innegable que el sistema basado en el mantenimiento de altos precios de mercado, anterior a las reformas, resultaba de una ineficiencia evidente y considerable, y daba beneficios excesivos al sector más eficiente de la agricultura. Cálculos de la Comisión estiman que, por ejemplo, a fines de 1990 la UE estaba pagando alrededor de 4 mil millones de ecus (22%) más de los que habría pagado si los precios agrícolas hubiesen estado fijados a un nivel que reflejase la "optimización económica". La cuestión para el futuro es: ¿hasta qué punto un sistema que trata de rebajar los precios de sostén hasta un nivel realista, compensándolos con subsidios directos, resulta en una optimización económica? Otros factores, aparte del equilibrio del mercado, que pueden incluirse en el

(1) "Statement on CAP reform proposals", noviembre 1991. Ray MacSharry.

cálculo, ¿contribuirán a conseguir esa optimización? Dado el coste creciente de los subsidios compensatorios, esos factores adicionales tendrán que ser muy importantes.

II. Las reformas: MacSharry y la del GATT

A. Las reformas de la PAC.

A causa de su gran importancia como alimento humano y del ganado la reforma se centra en los cereales. Se parte de la base de que una baja en el precio del trigo tendrá como consecuencia una moderación de los demás precios agrícolas de la UE, ya que el trigo es la materia prima para la producción de la mayoría de los productos ganaderos y fija el grado de beneficio del sector agrícola arable. Se espera que una baja en los precios de sostén de trigo hasta un nivel próximo al precio mundial tendrá como consecuencia un movimiento de los precios de los alimentos humanos hacia un nivel más realista y más próximo al de equilibrio del mercado. El precio de sostén del trigo se rebajará del vigente en 1992-93 de 155 ecus por tonelada [en lo sucesivo utilizaremos la abreviatura Tm.] a 110 el año agrícola 1996-97.

Los agricultores de menos de 20 hectáreas [en lo sucesivo utilizaremos la abreviatura Ha.] (produciendo menos de 92 Tm. [el texto inglés dice 92 Tm./Ha; sin duda se trata de una errata]) y los que se comprometan a retirar del cultivo el 15% de su superficie arable recibirán subsidios compensatorios iguales a la diferencia entre el precio de sostén en 1991-92 y el nuevo precio de sostén más bajo, calculado sobre la base del rendimiento medio regional en tres años hasta 1990-91 incluido. De ese modo, cualquier aumento en el rendimiento por encima de dicho nivel medio no recibirá compensación. La "preferencia comunitaria", [es decir] la diferencia entre el precio de umbral [el precio mínimo para las importaciones] y el precio objetivo [el que se desea prevalezca en el interior de la UE], se fija en 45 ecus/Tm.

El nuevo sistema supone un cambio fundamental, no sólo en los precios del sector cereal, sino también en el precio de sostén del mercado y en el sistema de protección frente al exterior. Los agricultores recibirán un subsidio directo (pagos de compensación de cosecha) igual a la diferencia entre el nuevo precio objetivo y el precio efectivo de intervención original, es decir en 1992, de 155 ecus/Tm. Al final del período de reforma, es decir en 1996, este pago directo, o "pago de compensación de cosechas", alcanzará 45 ecus/Tm., es decir, la diferencia entre el precio de intervención antiguo de 155 ecus/Tm. y el nuevo precio objetivo de la reforma de 110 ecus/Tm. Sin embargo, este subsidio se pagará sobre la base del rendimiento medio en los tres años 1990-92; si un agricultor produce más de este "rendimiento de referencia" básico, no recibirá subsidio de compensación de cosechas respecto a la cantidad en exceso, de modo que por ese exceso recibirá sólo el nuevo precio de mercado más bajo.

NUEVOS PRECIOS, INSTITUCIONALES Y AL PRODUCTOR, EN ECUS/Tm DE TRIGO
(comparados con los anteriores a la reforma, los de 1992-93)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	Reducción en%, 1995-96/1992-93)
Precio objetivo notional ^(*)	-	130	120	110	-
Precio efectivo de intervención	155	127	108	100	35,5
Precio esperado de mercado	155	130	120	110	29
Pago compensatorio	0	25	35	45	-
Ingreso del productor ^(**)	155	155	155	155	-
Precio de umbral	c. 62	175	165	155	30,1
Preferencia comunitaria ^(***)	0,62	45	45	45	27,4

Los precios *institucionales* (objetivo, de intervención y umbral) se fijan por la Comisión y el Consejo cada año a un nivel apropiado para sostener los ingresos de los agricultores a un nivel suficiente. Excepcionalmente en 1992 los precios se fijaron para los tres años siguientes cubriendo el período de reforma. La tabla muestra el cambio en el énfasis que pasa de sostener el precio de mercado (el precio efectivo de intervención) a otorgar un subsidio directo a los productores (los pagos compensatorios).

(*) El precio objetivo en el nuevo sistema no es el mismo que en el antiguo; el antiguo era una cifra poco realista fijada por encima del precio de umbral; el nuevo es una estimación realista del nivel al que deberá llegar el precio del mercado interior comunitario.

(**) Hay que tomar nota de que, mientras que el ingreso para el productor por hectárea no baja a causa de la reforma ya que la reducción en el precio de mercado se ve compensada por el pago compensatorio, el ingreso total del productor baja porque el 15% de la superficie arable se retira del cultivo.

(***) Bajo el antiguo sistema, la preferencia comunitaria era la diferencia entre el precio *oficial* de intervención (159,5 ecus/Tm.) y el precio de umbral; bajo el nuevo se estima que será la diferencia entre el precio objetivo y el de umbral.

B. EL GATT.

La base del acuerdo del GATT en la Ronda Uruguay sobre el comercio agrícola es el Proyecto de Acta final publicado en diciembre de 1992 (el Plan Dunkel), modificado por el Acuerdo de la Blair House de noviembre de 1992, las negociaciones bilaterales en noviembre/diciembre de 1993 y el acuerdo final alcanzado en Ginebra en la segunda mitad del diciembre de 1993. El Acuerdo Final de la Ronda Uruguay será firmado en Marrakesh en abril de 1994. [Los planes se cumplieron y ese Acuerdo Final fue firmado; ahora está pendiente de ratificación por los países firmantes.]

Las partes más importantes del Acuerdo referentes a agricultura son: una rebaja del 36% en el gasto presupuestario para subsidios a la exportación, una reducción del 24% en el volumen de exportaciones subsidiadas, y una baja del 20% en la ayuda interna para sostener los precios, todas ellas sobre la base de los niveles medios del período 1986-89 y probablemente a realizar gradualmente durante el período 1994-99.

La nueva regulación se aplicará en su totalidad al comienzo del año 1995 y regirá sobre los seis años agrícolas siguientes hasta el año 2000. El plan recomienda que los derechos compensatorios sobre las importaciones, los subsidios a la exportación y demás barreras no tarifarias se reduzcan mediante el mecanismo de "tarificación", o sea convertirlos en tarifas equivalentes sobre las que se efectuarán las reducciones. Dunkel [el secretario general del GATT, probablemente el negociador decisivo, gracias al cual se logró el Acuerdo] recomienda que este proceso resulte en una reducción mínima del 15% en la tarifa de cada producto

individual. De modo semejante debe tener lugar un aumento mínimo en la importación de cada producto individual de un 3%, que subirá al 5% al fin del período 1993-99.

En noviembre de 1992 la Comunidad Europea y EE.UU. se pusieron de acuerdo bilateralmente sobre una modificación del proyecto de líneas generales del futuro acuerdo sobre el comercio agrícola de la Ronda Uruguay. Sus puntos más importantes consistían esencialmente en una reducción del 21% en las exportaciones subsidiadas, en vez del 24% recomendado por Dunkel, pero incluyendo los otros tres elementos principales del proyecto original de Dunkel: una reducción del 36% en el gasto presupuestario para subsidios a la exportación, otra del 20% en los precios de sostén interiores, y un aumento en las importaciones del 3% inicial a un 5% durante el período de seis años.

Tarificación.

Los EE.UU. y otros países exportadores de productos agrícolas consideran que el acordar una base tarifaria para el comercio agrícola internacional, no sólo es un procedimiento para fijar un nivel máximo de protección y de ayudas a la agricultura, sino que también sirve para aplicar presiones ulteriores en favor de una rebaja adicional de esa protección.

Los defensores del sistema a base de tarifas consideran que tiene varias ventajas importantes sobre otros mecanismos menos claros de protección y apoyo a la agricultura. Estas ventajas son: 1) es transparente, 2) liga el precio interior del país protector al precio mundial, 3) permite emplear los ingresos procedentes de tarifas que protegen un sector en ayudas a otros sectores, y 4) minimiza la protección de la agricultura nacional. Los defensores del sistema afirman que las tarifas son mensurables y comparables con las existentes a nivel internacional.

La fijación internacional de las tarifas hace que se establezca una relación entre los movimientos de los precios mundiales y los precios de sostén interiores. El elemento básico de la propuesta de tarificación consiste en incluir los cuatro medios principales de obstrucción a las importaciones y de protección a la producción local -a saber, derechos compensatorios a la importación y otros semejantes, ayudas a la exportación, precios de sostén interiores y barreras sanitarias y fitosanitarias no arancelarias- en un programa global de reducción de la protección. Todos esos componentes tienen que ser convertidos en equivalentes tarifarios (ET), y luego hay que establecer límites iniciales a los mismos y fijar un calendario para su reducción y eventual eliminación. El cálculo en la práctica de los ET se hará sobre la base de la diferencia observada entre los precios nacionales y los internacionales en un período determinado.

III. ¿Son eficaces las reformas?

A. Retirar tierra del cultivo.

La Comisión Europea estima que la retirada del cultivo acordada de un 15% nominal de la tierra arable [recientemente reducida al 12%; ver nota al principio de este artículo] resultará en una retirada real de algo más del 9% de la superficie de cereales, ya que la retirada no se aplica a los productores de menos de 92 Tm. anuales. Sin embargo, si tenemos en cuenta la tendencia de los agricultores a retirar del cultivo sobre todo la tierra dedicada a productos otros que cereales, así como la tendencia creciente de los agricultores a concentrar sus esfuerzos y recursos en la tierra que siguen cultivando, y además el aumento de la fertilidad de la explotación derivada de la retirada [ya que naturalmente el agricultor retirará las parcelas menos fértiles], se puede concluir que el efecto de la retirada en la producción de cereales será mucho menor que lo que cree la Comisión. Por ejemplo, en Anglia Oriental, la zona de producción de trigo más importante de Gran Bretaña, se estima que la tierra que se retire del cultivo el primer año de la reforma de la PAC será sólo el 4%⁽²⁾.

Las suposiciones de la Comisión sobre la efectividad de la retirada de cultivo probablemente resultarán exageradamente optimistas al calcular su efecto medio en el período de reforma 1993-96. El problema es que la Comisión se está engañando a sí misma sobre esta cuestión. Como la cosecha de 1993 fue considerablemente menor que lo que hubiera sido con rendimientos normales y sin retiradas de cultivo, la Comisión supone que toda la reducción se debió a la retirada misma. No está preparada para considerar que una parte considerable de la reducción puede haber sido causada por un segundo año de bajos rendimientos.

El problema para la Comisión y para la UE es que probablemente la retirada de tierras se hará cada vez menos efectiva cada año, aun sin la presente intervención del Consejo que va a debilitar todavía más la medida [como ocurrió en realidad: ver nota al principio del artículo]. Visto en el contexto de los presupuestos del GATT y de la UE, el peligro mayor para la política de retirada de tierras es la oportunidad que da de aumentar el área dedicada a trigo a expensas de otros cereales y de la colza y demás aceites de semillas.

Una encuesta directa a los agricultores sobre su respuesta al programa de retirada de tierras hecha por un grupo de economistas en 1993⁽³⁾ muestra claramente que probablemente los agricultores maximizarán el área dedicada a trigo dentro del límite fijado por la retirada de tierras del cultivo, ya que maximizarán sus beneficios eligiendo variedades de trigo de alto rendimiento, cultivando trigo en sus parcelas más fértiles, y reduciendo lo más posible la proporción de sus tierras más fértiles que se retire del cultivo.

(2) "Report on Farming in Eastern England 1992-3", Department of Land Economy, Universidad de Cambridge.

(3) "The Effectiveness of the EC new Set-Aside Programme: an Assessment based on US Experience and Interviews with EC Farmers", Herlihy, MT, y "Agricultural Trade Conflicts", Madell, Westview Press, Boulder, Colorado, 1994.

Las tres conclusiones principales de la encuesta fueron:

- 1) Como los agricultores participantes tratarán de retirar la parte menos productiva de sus tierras, subirá el rendimiento de la tierra que se siga cultivando. Si se introduce la opción de retirar tierra permanentemente y no en rotación [entre las diferentes parcelas del agricultor] ello contribuirá a aumentar aún más el rendimiento. Si el porcentaje a retirar es del 15%, el 90% del área elegible para ser retirada estará sin cultivar un año agrícola en el período de seis años antedicho. El sistema de no rotación antes mencionado permitirá que el agricultor cultive cada año la parte más productiva de sus tierras.
- 2) Intensificación de la producción en la tierra que se siga cultivando: esto permitirá a los agricultores mantener o incluso aumentar sus rendimientos, incluso si la utilización de fertilizantes químicos se reduce como consecuencia de los precios más bajos [del trigo].
- 3) Los rendimientos aumentarán a causa de la retirada misma: el barbecho durante un año aumenta la productividad del suelo, porque retiene niveles más altos de humedad y de elementos nutritivos naturales.

La encuesta indica que probablemente tendrá lugar un aumento notable del cultivo de trigo a expensas de los otros cultivos. Un porcentaje más bajo de tierra retirada del cultivo de trigo comparada con la retirada de otros cultivos arables resultará en un rendimiento medio más alto en cereales, ya que el trigo ordinario representará una mayor proporción del total de cereales. Se puede pues suponer que el rendimiento mismo en trigo aumentará, ya que los productores cultivarán menos trigo de las variedades de menor rendimiento. Es de suponer que este aumento del rendimiento en trigo en la UE será mayor que en EE.UU. porque el trigo se cultivará en la UE en la mejor tierra, al revés que en EE.UU.

Dice el informe final de la encuesta:

"Los agricultores retirarán del cultivo su peor tierra en el primer año de la reforma... Muchos dijeron que podrían encontrar otras parcelas de tierra marginal para retirarlas del cultivo el año siguiente, pero que el tercer año eso sería más difícil. La introducción de una retirada permanente [de la misma parcela indefinidamente] o bien el seguir la petición del Consejo de una rotación trianual permitiría sin embargo continuar retirando del cultivo la parte más pobre de la tierra".

La aceptación de que la tierra retirada se destine a cultivos no alimentarios, la aplicación de un área base regional en vez de individual, y la introducción de una retirada permanente en vez de en rotación, son causas adicionales que harán que la disminución de la cosecha resulte menor que la proyectada. La encuesta concluye: "En términos globales se puede considerar que la retirada de tierra del cultivo se aproximará al 7%, lo que implica una desviación de la disminución proyectada del orden del 50%.

B. Los precios de sostén y la realidad del mercado.

La cuestión crucial para calcular la efectividad de la reforma y el impacto del GATT es si va a resultar en un nivel apropiado de beneficio en la producción comunitaria de cereales, que dependerá del nivel futuro probable del precio del mercado. Probablemente las reformas de 1992 resultarán en un precio en el mercado interior comunitario entre 95 y 110 ecus "verdes"/Tm. en el año cerealícola 1996-97. Suponiendo que el acuerdo del GATT aumente el precio mundial de un 5 a un 10% sobre la media 1989-93, es probable que los productores comunitarios de cereales puedan recibir un precio medio de entre 85 y 95 ecus "verdes"/Tm. al final de la década. Esto supone que la UE tratará de evitar la limitación de exportaciones del GATT causada por la eliminación de los subsidios, reduciendo el precio comunitario a un nivel igual al "nuevo" precio mundial después del Acuerdo. ¿Cuántos cultivadores comunitarios de cereales podrán sobrevivir a esos precios y cual será su volumen global de producción?

La respuesta a estas cuestiones estrechamente relacionadas entre sí sólo puede formularse sobre la base de postular varias líneas alternativas de evolución. Las diferencias entre esos escenarios dependen sobre todo de diferentes niveles de productividad. Parece razonable postular tres alternativas principales: 1) que no habrá aumento de productividad, 2) que la productividad aumente en un modesto 1,5% anual entre hoy y el fin del milenio, y 3) que aumente un 2% anual en dicho período.

La cuestión decisiva es: la producción ¿aumentará, disminuirá o seguirá al mismo nivel bajo esos tres escenarios, que son los más probables?

En 1992 los economistas de la Comisión Europea⁽⁴⁾ trataron de responder en parte a esa cuestión clasificando muestras representativas del total de cultivadores "profesionales" comunitarios de cereales en bicentilas según su nivel de beneficios y su porcentaje de producción (utilizando datos de RICA, la red comunitaria de recogida de datos agrícolas). La estimación se realizó sobre la base de costes fijos a largo plazo así como de costes variables: de ese modo, las cifras podían ordenarse no sólo para mostrar el coste a largo plazo de la producción, sino también el precio al cual y sobre el cual una bicentila determinada de cultivadores podría continuar con la producción. Transformadas en un gráfico esas cifras muestran la curva efectiva de oferta de la agricultura cerealícola profesional o a gran escala [en oposición a las pequeñas explotaciones familiares]. La estimación de la Comisión se realizó sobre la base de la producción, costes, área y rendimientos en el año agrícola 1989-90.

Puestas al día respecto a área, rendimientos y costes, esas cifras pueden utilizarse para dar una idea de la respuesta global del sector cerealícola comunitario a la reforma de la PAC y al GATT a diferentes niveles de productividad. El análisis originario de la Comisión indicaba que los cultivadores "profesionales" de cereales comunitarios probablemente producirían alrededor de 100 millones de Tm. de trigo a un precio de alrededor de 120 ecus (comerciales)/Tm. (a esto habría que añadir los 30 o algo más millones de Tm. producidas por las

(4) "Cereal aggregate supply curve". Commission Paper RI/cc III3, 20-20-1992. D. Lange y G. Georganas.

pequeñas explotaciones mixtas, definidas en el programa de reforma MacSharry como los productores de menos de 92 Tm. al año). Hay que tener en cuenta sin embargo que este nivel coste/precio es igual a 103 ecus "verdes"/Tm., menos que los 110 ecus/Tm., el precio objetivo acordado en la reforma de la PAC, pero próximo al probable precio de mercado [mundial] después de la reforma. Puesto al día a los niveles en 1992 de área, costes y rendimiento, el nivel de la producción comercial de cereales con un precio de alrededor de 120 ecus (comerciales)/Tm., es decir de 100 a 103 ecus "verdes" /Tm., sería del orden de 130 millones de Tm., (a las que habría que añadir algo más de 30 millones de producción llamada no-comercial [es decir de pequeñas explotaciones familiares]). Si tiene lugar una retirada efectiva de tierras de cultivo de cereales de un 5% (y suponiendo que la mayor parte de la tierra retirada se dedicaba a aceite de semillas [como colza] y otros productos OCAP⁽⁵⁾ -y teniendo en cuenta otras posibles desviaciones del requisito nominal de retirar del cultivo un 15%), todo ello reduce la producción comercial a alrededor de 126 millones de Tm.. El ajuste del nivel de beneficios y por lo tanto del de producción a grados posibles de aumento de la productividad muestra qué nivel de producción podrá esperarse bajo las dos condiciones principales de precios, a saber, 1) al completar la puesta en vigor de la reforma, (100-105 ecus "verdes"/Tm. en 1996-97), y 2) al final del período GATT en 1999-2000 (de 90 a 95 ecus "verdes"/Tm.)

Suponiendo por un momento, que no hubiera subsidios compensatorios (algo muy poco probable) esos cálculos muestran que con un aumento anual de la productividad de un 1,5% la producción total de cereal (producción comercial más la de los productores de menos de 92 Tm. al año) en 1999-2000 sería del orden de 165 millones de Tm. anuales. Si la productividad aumentase un 2% anual se aproximaría a 175 millones al precio vigente después de la reforma (ver 1, en el párrafo anterior) y alrededor de 5 millones menos al precio post-GATT (ver 2, en el párrafo anterior).

El problema para la UE y para los demás exportadores mundiales de cereales es que esas cifras no incluyen el impacto de los subsidios compensatorios de la UE. Estos consisten, en su cuantía total el año agrícola 1995-96, en un subsidio de 45 ecus/Tm. multiplicado por el "rendimiento de referencia" (RR) del agricultor. Los productores relativamente eficientes examinados en este análisis tienen un RR medio de 6,5 Tm/Ha. y por lo tanto un subsidio medio de 292,5 ecus/Ha. Como porcentaje de los ingresos del productor esta suma variará según el rendimiento medio: cuanto más alto sea éste en relación con el RR, más baja será la proporción de los ingresos del productor representada por el subsidio. Teniendo en cuenta que en las explotaciones menos eficientes representará el total del 29% de ingresos, no es errado el suponer que reducirá los costes de los cultivadores comunitarios por una media de entre 20 y 25%.

Esta reducción del coste de producción de los agricultores comerciales comunitarios tiene el efecto importante de aumentar sustancialmente la producción comunitaria total de cereales a un nivel de precio dado. Los subsidios adelantan considerablemente la "frontera de posibilidad" de la producción comunitaria. Sin el subsidio y suponiendo que la productividad

⁽⁵⁾ Otros cereales, semillas para aceite y proteínas vegetales, como legumbres secas, y combinaciones de estos productos.

aumente un 1,5% anual hasta el año 2000, se podría suponer que la UE produciría alrededor de 140-150 millones de Tm. anuales (incluyendo los productores comerciales y los de menos de 92 Tm. al año) después de tomar en cuenta el impacto de la retirada de tierras del cultivo y las rebajas de precio de la reforma y del GATT. Gracias al subsidio, sin embargo, es de esperar que la producción sea unos 30 millones de Tm. mayor, ya que un gran número de productores que podrían haber quebrado con precios entre 95 y 110 ecus/Tm, de hecho estará recibiendo un ingreso total efectivo por lo menos 25% mayor que el que recibirían al precio de mercado sin más.

Incluso al precio de mercado post-GATT de alrededor de 90 ecus/Tm. puede esperarse que la producción de cereales sea del orden de 170 millones de Tm. anuales, suponiendo un modesto aumento de la productividad del 1,5% anual durante el resto de la década.

Si suponemos que el aumento más probable de la productividad es un 1,5% en el período 1994-2000, esas cifras sugieren que la UE podrá mantenerse por debajo del límite máximo de exportaciones subsidiadas fijado por el GATT en aproximadamente 162 millones de Tm.

Esas cifras indican también que si la UE abandonase totalmente su política de apoyo a la producción -y por lo tanto los subsidios a la exportación- y el nuevo precio de mercado comunitario fuese alrededor de 90 ecus/TM., aun así la producción total sería de 130-240 millones de Tm (suponiendo un aumento anual de la productividad de 1,5% al año).

Por supuesto estas cifras son de un alto grado de agregación y generalización. Para estimar de modo más preciso el efecto sobre los productores individuales y su respuesta al mismo, es necesario llevar el análisis al nivel de las explotaciones individuales.

La conclusión más importante es que con el sistema de subsidios por área los cultivadores comunitarios eficientes tienen todas las de ganar si maximizan su producción y mucho que perder si no lo hacen. Conseguirán un fácil beneficio neto de alrededor de 200 ecus/Ha. si simplemente continúan con el modesto rendimiento de 6,5 a 7 Tm./Ha. -incluso al probable precio del trigo después de la reforma (es decir en 1996-97) de alrededor de 100 ecus/Tm. Una importante condición es sin embargo que los pagos de compensación por área se mantengan a su pleno nivel al final de la década.

Los beneficios de maximizar el rendimiento en vez de limitarse a mantener la producción al nivel de rendimiento de referencia son sustanciales. La diferencia en beneficio entre el nivel del rendimiento de referencia y una producción al nivel fácilmente alcanzable de 8,5 a 9,5 Tm./Ha. se aproxima al 100%. Estos cálculos se basan en los costes de los cultivadores eficientes y suponen que el cambio de un nivel medio de producción a maximizarla supondrá probablemente un aumento notable de los costes variables aproximadamente a partir del nivel de producción de 7,5 Tm./Ha.

Un cambio del sistema de bajo coste del *input* y producción media a otro de mayor coste del *input* y mayor producción supone necesariamente un aumento notable de los costes variables. Sin embargo, normalmente tendrá como consecuencia un beneficio total mayor que el del sistema de bajo coste del *input*. A menudo se produce una fuerte baja en el beneficio

cuando los costes variables se aumentan alrededor del nivel de 7,5 Tm./Ha. y como consecuencia el beneficio baja de nuevo al nivel vigente al nivel de producción del rendimiento de referencia. Sin embargo, el consiguiente aumento de la producción [causado por la mayor cantidad de *input*] aumenta el beneficio neto, de aproximadamente 250 ecus/Ha. a cerca de 400, en rendimientos de alrededor de 9,5 Tm/Ha.

Probablemente los beneficios debidos a la productividad serán también importantes: un aumento del 1,5% al año en el período entre hoy y el fin de la década se reflejará en un aumento del beneficio de más del 20% -una razón adicional para que los agricultores no se conformen con mantener su producción al nivel del rendimiento de referencia sino que la maximicen. Los diagramas prueban también que los agricultores más eficientes podrían continuar con el negocio incluso si no hubiese pagos compensatorios. Esto es aún más probable si se toman en cuenta los aumentos de la productividad.

Los diagramas muestran también las consecuencias de un posible ajuste del precio del trigo del mercado interior comunitario rebajándolo al nivel mundial (quizá para evitar exceder el límite de las exportaciones subsidiadas), realizado después de la reforma y después del acuerdo del GATT. La conclusión más evidente es que sólo los productores más eficientes podrán sobrevivir a este precio sin compensación, mientras que gracias al sistema de compensación los productores [de eficiencia media] pueden conseguir un ingreso medio neto cercano a los 220 ecus/Ha., el ingreso medio en 1993-94 del cultivador de tierra arable de eficiencia media, con un rendimiento de 8+ Tm/Ha.

Estas cifras se basan en los actuales niveles de coste y es posible e incluso probable que la eficiencia aumente en el futuro. La mayoría de los expertos en la materia creen que es posible conseguir rebajas considerables en los costes fijos incluso en las explotaciones arables más eficientes. La mayoría de las explotaciones agrícolas tiene demasiados trabajadores y están sobrecapitalizadas, es decir tienen un exceso de maquinaria. Los costes medios fijos pueden rebajarse considerablemente reduciendo la fuerza de trabajo y compartiendo la maquinaria entre varias explotaciones -bien mediante cooperativas, bien acudiendo a contratistas de maquinaria. Se espera que el *shock* causado por la reforma de la PAC y del GATT obligue a los agricultores a examinar a fondo su estructura de costes y que así se conseguirán rebajas adicionales de los mismos. Esto tendrá el importante efecto de poder conseguir beneficios a precios más bajos, e incluso con rendimientos menores.

En su conjunto esos factores sugieren que después de 1992 y de la retirada de tierras del cultivo lo más probable es que el sector cerealícola de la UE aumente su producción en vez de reducirla o mantenerla a su nivel anterior.

C. La PAC ¿es compatible con el GATT?

La reforma de la PAC ¿es conforme con los nuevos acuerdos del GATT? o en otras palabras ¿serán necesarias modificaciones ulteriores de la PAC [para ponerla de acuerdo con el nuevo GATT]? Una rebaja del 29% en el precio de mercado comunitario de cereales debería tener como consecuencia una reducción del 60 al 80%, (según el nivel de precios del

mercado mundial) en el subsidio a la exportación necesario para mantener la competitividad de los cereales comunitarios en el mercado internacional. Si se rebaja el precio interno comunitario de sostén de los cereales se reducirá la amplia diferencia actual entre los precios comunitarios y los mundiales. En tal caso disminuiría el subsidio a la exportación. La influencia más importante de la Ronda Uruguay sobre el sector cerealícola comunitario será probablemente el refuerzo de las actuales restricciones al pago de subsidios a la exportación.

1) *Medidas de apoyo en el mercado interior comunitario.*

Ya no hay incertidumbre respecto a la compatibilidad de los nuevos subsidios directos de compensación a las explotaciones arables con el probable sistema de la Ronda Uruguay. La UE persuadió a sus co-miembros del GATT que esos subsidios deben considerarse neutrales para la producción [es decir que ni la fomentan ni la disminuyen] y por lo tanto que no están sujetos a reducción como las medidas de apoyo al mercado. Si no lo hubiese conseguido, el ingreso total del productor comunitario de cereales -el precio de intervención más el subsidio compensatorio- estaría sujeto a la reducción del 20% contemplada por la Propuesta Dunkel.

Hay que tener presente sin embargo que, incluso incluyendo los subsidios compensatorios, las reducciones en la "cuantía total del apoyo" [*aggregate measure of support*] (CTA) al sector cerealícola desde 1986-89 han sido lo suficientemente grandes para no requerir reducciones ulteriores. Esto quiere decir que la rebaja en el nivel de apoyo comunitario necesaria para ponerlo de acuerdo con el GATT será menos del 20% (del nivel de apoyo acordado en el Consejo de Ministros de la UE) en los seis años del acuerdo del GATT (1994-2000). El Grupo Cairns de países exportadores agrícolas aceptó a regañadientes que los subsidios compensatorios comunitarios son neutrales respecto a la producción; por lo tanto no se incluyen en el cálculo del GATT de la reducción necesaria del apoyo comunitario a los cereales y a otros productos agrícolas.

Por lo tanto es probable que cualesquiera cambios que deban decretarse en el nivel de apoyo interno comunitario a sus cereales a consecuencia de un Acuerdo GATT sobre la base del Proyecto de Acta Final de Mr. Dunkel (modificada por los Acuerdos I y II de la Blair House y el acuerdo final de Ginebra de diciembre de 1993) sean muy poco importantes. La tarificación y la transformación en "equivalentes tarifarios" (ET) de los derechos compensatorios variables puede realizarse fácilmente gracias a los cambios ya aprobados por el Consejo -aunque la Preferencia Comunitaria de 45 ecus/Tm. ha sido mantenida.

La "cuantía total de apoyo" (CTA) al sector cerealícola que resulta de la decisión del Consejo disminuirá más de un 25% al fin de 1996 -incluso si los subsidios compensatorios son clasificados por el GATT como fomentadores de la producción y por lo tanto sujetos a reducción, algo poco probable.

2) *Subsidios a la exportación.*

El mayor ajuste que la UE tendrá que hacer para ajustarse a un probable acuerdo GATT será reducir en un 21% el volumen de los subsidios a la exportación. A pesar de las reformas

de 1992, cuando éstas se apliquen en su totalidad en 1997 puede que siga subsistiendo una diferencia importante entre el precio del mercado interior comunitario (más alto) y el del mercado mundial (más bajo), una diferencia que tendrá que ser cubierta con un subsidio a la exportación. Por pequeño que sea ese subsidio, la exportación será "subsidiada" y por lo tanto sujeta a reducción. Lo más probable es que, para maximizar sus exportaciones, la UE establezca un sistema propio de "cuota de exportación", según el cual las exportaciones por encima del límite fijado por el GATT no recibirían subsidio. No hay ninguna cláusula en el Acuerdo del GATT que impida a la UE que maximice sus exportaciones mediante ese sistema de exportación de "cuota subsidiada y excedente sin subsidio"; en realidad, si la producción comunitaria supera el límite fijado por el GATT (derivado del límite a la exportación) y los precios comunitarios no bajan hasta el nivel mundial, la UE se verá obligada a adoptar ese sistema.

Si la UE mantiene un precio interior más alto que el mundial tendrá que continuar pagando subsidios a la exportación a una parte, sino a todas, de sus exportaciones. Si todas sus exportaciones recibiesen subsidio, la cantidad total anual tendría que ser reducida en alrededor de 16 millones de Tm. anuales para todos los cereales y entre 7 y 8 millones para el trigo. Esto representa una reducción del 21% de la media de exportaciones subsidiadas del período 1986-89, cuando el total era considerablemente inferior al actual. Como las exportaciones han aumentado considerablemente durante los últimos tres años, la reducción real de las exportaciones de trigo respecto a su nivel en 1992 será más del 40%. Según el Acuerdo Final, conseguido bilateralmente en Bruselas y multilateralmente en Ginebra, la UE no tendrá que reducir sus exportaciones tan deprisa como se había decidido al principio, y ganará también 8 millones adicionales de exportaciones subsidiadas permitidas en los seis años de aplicación del Acuerdo GATT. LA UE consiguió concesiones similares para carne bovina, volatería y huevos.

Una alternativa podría ser que la UE aumentase el subsidio compensatorio a los productores de trigo -manteniendo así los ingresos de los mismos- y al mismo tiempo rebajase el precio de intervención, y por lo tanto el de mercado interno, al nivel mundial. Esto eliminaría la necesidad de subsidios a la exportación, manteniendo los ingresos de los productores por encima de los que resultarían del precio mundial. No hay nada en los Acuerdos de la Ronda Uruguay que prohíba a la UE hacer esto -con tal de que el total de apoyo al mercado, más el subsidio compensatorio, no exceda del nivel total de apoyo en 1992.

Se da también la posibilidad -algunos analistas agrícolas dirían la probabilidad- de que el coste de producción comunitario baje, en los últimos años de la década de los 90, lo suficiente para permitir que el precio de sostén se reduzca hasta el nivel del precio mundial sin necesidad de aumentos ulteriores de los subsidios compensatorios por encima de su nivel en 1996. En este caso, el subsidio a la exportación sería eliminado y por lo tanto también lo sería la limitación del GATT a las exportaciones.

El acuerdo de 6 de diciembre entre la UE y EE.UU. (Acuerdo Blair House II) sobre la introducción gradual de la rebaja del 21% de las exportaciones subsidiadas, decidido en la Blair House en noviembre de 1992, concede a la UE una mayor flexibilidad en el ritmo de

reducción de sus exportaciones subsidiadas y así como oportunidades más amplias para liquidar una parte considerable de sus *stocks* de cereales. El llamado "aumento inicial" ["front-end loading", es decir que la cuota para los primeros años se amplíe a costa de la de los demás años] en el programa de reducción de exportaciones subsidiadas permitirá a la UE subsidiar la exportación de 8 + millones de Tm. adicionales durante el período de seis años 1995-2000.

Más importante, permitirá enajenar la mayor parte de esa cantidad adicional durante los tres primeros años de ese período. Esto concederá a la UE dos ventajas importantes: 1) la permitirá librarse de un porcentaje considerable de su *stock* de cereal de 25 millones de Tm. al fin de 1993 resultante de la intervención, y 2) la permitirá mantener un nivel más alto de exportaciones durante los tres años en que las reformas de la PAC sean aplicadas al sector agrícola.

Estas ventajas se consiguen subiendo el punto en que empiezan de las seis reducciones anuales de las exportaciones subsidiadas. Esa subida se consigue sustituyendo la reducción original de un sexto del 21% de la media 1986-90 de las exportaciones de cereales (de hecho de trigo), por la reducción de un sexto de la diferencia entre la media 1989-90 rebajada en un 21% y la media 1991-92. De este modo, aunque se aumenta el límite el primer año de 16,4 Tm. de trigo a 19,12 Tm. y se gana un extra de 8 + millones durante el período de seis años, la cantidad final es la misma que la que resulta utilizando el 21% original de la media 1989-90.

Los funcionarios comunitarios esperan que cuando la rebaja de un 21% de las exportaciones subsidiadas esté plenamente en vigor la UE habrá podido librarse de unos 10 millones de Tm. de *stock* y que su precio del cereal después de la reforma habrá bajado a alrededor de 100 ecus/Tm., un nivel al cual, sin distorsiones monetarias, la UE podrá empezar a competir al precio del mercado mundial.

Sin embargo, está claro que de todos modos la UE va a encontrar dificultades considerables para poder rebajar su producción de trigo hasta el límite fijado, a pesar de que este es mucho más elástico. Incluso sobre la base de los rendimientos en 1993 y del programa de retirada de tierras del cultivo, y asumiendo que en el período 1995-97 se pueden rebajar los *stock* comunitarios en tres millones anuales, aun así la UE seguirá produciendo más de 2 millones de Tm. por encima del límite de producción en los dos primeros años del acuerdo del GATT y alrededor de 1,5 millones en el año 2000. Ese exceso podría ser combatido mediante una acertada manipulación del mercado, en especial aumentando la ayuda alimentaria al Tercer Mundo.

Por el contrario, incluso con los nuevos límites más elásticos, si la productividad aumenta de nuevo la PAC no podrá respetar los límites fijados. En el mejor de los casos, el límite de producción, calculado asumiendo un aumento del consumo de 0,5% anual durante la década de los 90 y enajenaciones de los *stock*, sube a 163 millones de Tm. en 1998 y baja a 161 millones el año 2000. Un aumento de la productividad de sólo 1,5% al año resultaría en un aumento en la producción de trigo de más de 82 millones de Tm. en el año 2000; si aumentase un 2% al año el aumento pasaría de 85 millones.

Está claro por lo tanto que, *a menos que se cumpla el pronóstico de la Comisión de que no habrá aumento de la productividad (o ese aumento sea muy pequeño) durante el período 1993-2000, probablemente la UE excederá los nuevos límites a la producción por un margen considerable: 10 millones de Tm. si la productividad aumenta 1,5% al año y 15 millones si aumenta un 2%. Si la productividad continúa aumentando al ritmo actual el problema sólo puede ser resuelto rebajando el precio comunitario a un nivel lo suficientemente bajo para eliminar la necesidad de subsidios a la exportación.* [Cursivas del traductor.]

D. La reforma y el presupuesto de la UE.

El acuerdo GATT y la reforma de la PAC en teoría deberían reducir el coste de la política agrícola. *En la práctica es más probable que la nueva PAC cueste más que la antigua.*

La cuestión que plantea este papel es: ¿en qué medida va a moderar el acuerdo GATT la reforma de la PAC -en especial los elementos del viejo sistema que deben ser mantenidos- disminuyendo así el nivel de apoyo a la agricultura? Los límites establecidos por el GATT a las exportaciones y al apoyo comunitarios, ¿en qué medida contribuyen a una posible estabilización de los gastos de la PAC?

Las cifras más recientes de la Comisión Europea indican muy claramente que *el gasto de los nuevos subsidios compensatorios va a ser mucho mayor que lo que se calculó en un principio* [cursivas del traductor] cuando se acordaron las reformas, y que ese gasto más elevado no va a ser compensado por ahorros en los subsidios a la exportación y otros gastos de apoyo en grado suficiente para mantener el gasto total por debajo del límite oficial del gasto de apoyo a la agricultura.

La estimación oficial de ese gasto total en el año presupuestario 1993 asciende, según la declaración de la Comisión "Sistema de aviso de peligro futuro [*Early warning System*] sobre el Presupuesto" de septiembre 1993, a 35,35 miles de millones de ecus -a comparar con la directriz [*guideline*] de 36,66. Si se incluye el 1,3 miles de millones adicionales de la reserva monetaria para cubrir ajustes, el gasto total para 1993 sube a 36,45, miles de millones, unas pocas centenas de ecus por debajo del límite fijado por la directriz.

La crisis estallará cuando el Consejo decida el gasto para 1994. Entonces quedará patente [el excesivo optimismo de los cálculos realizados y saltará a la vista] el agujero entre el cálculo demasiado bajo del coste de los pagos compensatorios y el cálculo demasiado alto del ahorro en subsidios a la exportación y en otros mecanismos de apoyo, un agujero aumentado por el coste de la turbulencia monetaria de 1992-93. En las estimaciones originales de la Comisión se asumía que los pagos compensatorios representarían una cantidad muy baja en 1993, el primer año de la reforma, y que aumentarían gradualmente durante el período 1994-96 hasta alcanzar alrededor de 11,5 miles de millones de ecus.

Los últimos cálculos de la Comisión estiman sin embargo que incluso en 1993 los pagos compensatorios supondrán hasta 4,3 miles de millones de ecus y subirán hasta 13 mil millones en 1994. Si se suman a esta cifra los aumentos en los pagos por compensación de tierra arable en 1995 y 96, y se añade también el gasto probable de los pagos por retirada

de tierras del cultivo, todo ello hará que el coste total de compensación suba a más de 16 mil millones. Contra estos pagos hay que tener en cuenta el ahorro en restituciones [subsidios] a la exportación y las reducciones en otras medidas de sostén del mercado.

La reducción en los precios [comunitarios] -institucional y de mercado- de los cereales debe resultar lógicamente en una reducción del nivel de los subsidios a la exportación, ya que al rebajar los precios de intervención y de mercado se reduce necesariamente el agujero entre el precio comunitario y el del mercado mundial, con lo que el subsidio disminuirá, asumiendo que el precio mundial no cambie. El elemento crucial del que dependerá la cuantía del ahorro es sin embargo el volumen real de las exportaciones [comunitarias].

El cálculo original del ahorro hecho por la Comisión se fundaba en suposiciones muy optimistas respecto a la reducción de la producción y al aumento del consumo, suposiciones que es muy poco probable que se realicen.

En realidad, en sus estimaciones presupuestarias para 1993 y 94 parece que la Comisión supuso que el gasto en subsidios a la exportación bajaría hasta casi desaparecer. Como las reducciones en el gasto en áreas otras que los cereales y en cosechas arables ascienden a todo lo más 2,5 miles de millones de ecus, parece que la Comisión ha estimado demasiado bajo el gasto de apoyo a las exportaciones de cereales en una cuantía de 2,5 miles de millones anuales de ecus en 1993 y en 1994.

Basándose en las estimaciones de la cosecha del año actual parece muy poco probable que la producción baje mucho más de 6-8 millones de Tm.; además es poco probable que haya aumentos importantes en el uso de cereales comunitarios como alimento de ganado antes de los años finales del período de reforma. Por todo ello, es probable que las exportaciones de cereales sean del orden de 30 millones de Tm. en 1993-94, 28 millones en 1994-95 y no menos de 25 millones en 1995-96 y años sucesivos. Teniendo en cuenta la reducción de los subsidios a la exportación, sólo a partir de 1996 bajará el gasto anual por debajo de mil millones de ecus (el gasto para 1993 se estima en 3,5 miles de millones). Aunque en teoría el gasto en 1994 para exportaciones de cereales debería bajar hasta alrededor de 2,25 miles de millones, esta cifra no incluye el inevitable coste de enajenar los *stocks* comunitarios resultado de las intervenciones, que hoy exceden de 25 millones de Tm.

Así si se incluye en los cálculos una cifra más realista del coste de los subsidios a la exportación de cereales, el gasto agrícola de la UE en 1994 será, no 37,46 miles de millones de ecus, sino que se aproximará a 40.000 millones. Es probable que el coste total del sector cereales y cosechas arables aumente en 1994, no en el 27% calculado por la Comisión, sino en más del 50%. La falta de ahorros en el sector cereales hará que el presupuesto agrícola total exceda de la directriz [guideline] entre 2,5 y 3 miles de millones de ecus en 1994 -incluso teniendo en cuenta el uso de la reserva monetaria.

Habrà ahorro en los subsidios a la exportación de cerdos, volatería y productos lácteos así como en los gastos de sostén del mercado de leche y derivados, pero estos ahorros no podrán ni con mucho compensar el enorme gasto en subsidios a la exportación. Va a ser inevitable que en 1994 el gasto [agrícola] supere la directriz [guideline] en al menos 1,5 miles

de millones (solo gracias a la previsión de una "reserva monetaria" de mil millones acordada en la Cumbre de Edimburgo de Diciembre de 1992 se evitará que el excedente sea aún mayor). Dada la obligación -aunque no esté contenida en ningún acuerdo escrito- de continuar los pagos compensatorios por lo menos hasta el fin del Acuerdo GATT en el año 2000, incluso los cálculos más optimistas (pero realistas) sobre el volumen de exportaciones y sobre reducción de subsidios sugieren que el gasto agrícola continuará excediendo la directriz [guideline] [en años sucesivos].

IV. La reforma II de la PAC

En general se consideran las reformas MacSharry [solo] como un paso adelante en el camino hacia una reforma más profunda de la PAC. Como de hecho expiran en 1996, la UE tiene que formular nuevas medidas fijando las líneas generales de la reforma hasta el fin de la década. Las dos limitaciones objetivas más importantes afectando a esas líneas generales serán probablemente el Acuerdo GATT 1993 y los límites del presupuesto comunitario. Aunque una elevación del límite presupuestario (la directriz [guideline] agrícola) actual es inevitable para poder cubrir el coste de las reformas MacSharry, la negociación de esta elevación conducirá inevitablemente a que se fijen límites al porcentaje comunitario de los costes futuros del ajuste agrícola.

Ya ha sido demostrado en este papel que a fines de los años 90 la UE estará obligada a reducir su sostén al mercado al nivel mínimo necesario para evitar el pago de subsidios a la exportación. [Aquí el autor olvida que más arriba ha dicho que mediante el sistema "cuota subsidiada y excedente sin subsidiar" puede continuar el subsidio; sin embargo esa inexactitud no invalida su argumentación]. Por ello se extiende cada vez más la convicción de que la futura PAC debe fundarse menos en medidas de sostén del mercado y más en ayudas directas a los agricultores -cuya financiación será en grado creciente responsabilidad de los gobiernos nacionales.

La Comisión ya ha hecho recomendaciones respecto a la política agrícola a seguir después de 1996, que pueden ser llamadas "reforma II de la PAC". Aunque han sido acaloradamente combatidas por los "duros" de la Dirección General IV de la Comisión, se fundan esencialmente en ayudas directas a los agricultores, subsidiariedad en la aplicación de la política, y financiación parcial nacional.

Las líneas generales de la política agrícola posterior a la reforma MacSharry recomiendan que se reduzcan los precios hasta llegar al nuevo precio mundial post-GATT, que se debe aumentar la compensación a ciertas categorías de agricultores marginales definidas más estrictamente, que se debe permitir que los gobiernos nacionales operen el sistema de compensación del modo más de acuerdo con las características nacionales, y que una parte importante de la financiación adicional para las nuevas compensaciones debe proceder de recursos nacionales en vez de del presupuesto comunitario. Dicho de otro modo, en la

medida en que la PAC se orienta más a lo social, debe financiarse más con recursos nacionales que con comunitarios.

De este modo, la reforma II de la PAC separará más entre sí los aspectos alcativo y redistributivo de la misma, trasladará parte de la carga del ajuste agrícola a los presupuestos nacionales, impondrá condiciones más estrictas respecto al cuidado del medio ambiente, y resultará en una política cuyo coste disminuirá, y que se orientará cada vez más a los que de veras lo necesiten.

El objetivo es que la PAC se haga más semejante a las políticas de otros sectores principales que se caracterizan por no ocuparse [directamente] del sostén o regulación del mercado, sino jugar un papel importante en la vigilancia y regulación del nivel y de los medios nacionales de sostén del sector.

El objetivo presupuestario sería rebajar el coste de la PAC en el presupuesto comunitario hasta entre 0,4 y 0,5 del PIB en el año 2000, en vez del objetivo del 0,6% fijado en la Cumbre de Edimburgo en diciembre de 1992.

Conclusión

El Acuerdo GATT de diciembre de 1993 (oficialmente de abril, 1994) contribuirá a aumentar el efecto de reducción de precios derivado de la reforma de la PAC de 1992, y se puede esperar que todos los precios de mercado de los productos agrícolas en la UE se irán reduciendo gradualmente durante el período 1992-2000. Es también probable que a pesar de los obstáculos que el gobierno alemán pueda suscitar, tienda a disminuir la capacidad del sistema monetario agrícola [las llamadas monedas verdes] de elevar los precios en moneda nacional en contra de la tendencia internacional general.

La capacidad de las exportaciones agrícolas comunitarias de continuar siendo viables en esta situación de precios que bajan dependerá cada vez más de que consigan aumentos constantes de su productividad. Aunque probablemente los pagos compensatorios de la UE se mantengan, y desde luego es seguro que se mantendrán por lo menos hasta 1999-2000, fin del período GATT, no serán lo suficientemente altos para cubrir la diferencia entre los antiguos precios pre-1992 y los nuevos precios de mercado más bajos que puede esperarse estén vigentes durante el resto de la década.

Aunque los agricultores comunitarios eficientes pueden competir a los precios de los cereales y productos ganaderos derivados vigentes en el mercado mundial post-GATT, es evidente que el mantenimiento del nuevo sistema comunitario de subsidios compensatorios es vital para que en el futuro las explotaciones agrícolas comunitarias tengan un nivel suficiente de beneficios. El mantenimiento de esos subsidios depende, a su vez, de en qué medida el gasto pueda mantenerse a un nivel que no exceda los límites presupuestarios que se fijan en el futuro.

Aunque está claro que en los primeros años del nuevo sistema el presupuesto agrícola tenderá a sobrepasar los límites fijados, parece razonable suponer que el Consejo de Ministros, al haber obligado a los agricultores a hacer el sacrificio de aceptar precios más bajos con el nuevo sistema, se sentirá obligado a mantener ese sistema, y por lo tanto a permitir que el presupuesto sobrepase los límites fijados en los primeros años del mismo.

Sin embargo, si el gasto agrícola continuase excediendo los límites presupuestarios, es probable que se intente, mediante acuerdo entre los miembros, recortar los pagos compensatorios en los últimos años de Acuerdo GATT. Esto tendría consecuencias importantes respecto al nivel de beneficio de la agricultura en los últimos años de la década de los 90 y en los primeros años el próximo siglo.

El compromiso de mantener los pagos compensatorios por lo menos hasta el fin del período de reformas MacSharry, parece sugerir que un nuevo acuerdo sobre el presupuesto agrícola tendría que ser negociado en 1994-5. Es muy poco probable que los gobiernos de los estados miembros no hayan sacado ya esta conclusión.

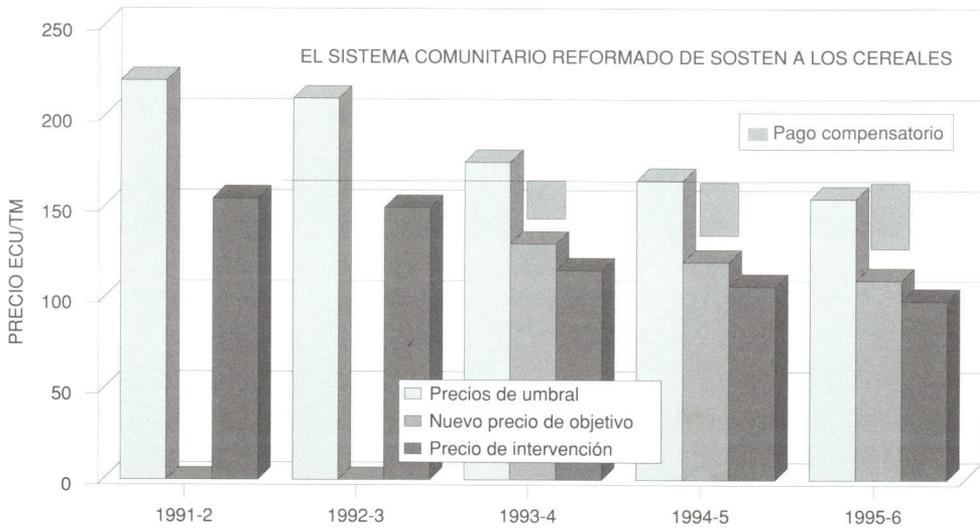
No es difícil ver que un asentimiento tácito de Alemania y del Reino Unido a aceptar la financiación de este exceso de gasto es probablemente el precio que tuvieron que pagar a Francia para que esta aceptase el acuerdo de la Ronda Uruguay sobre agricultura.

Es muy poco probable que las limitaciones políticas al presupuesto agrícola sean suficientemente fuertes para impedir la ejecución del plan de reforma de la PAC: se da aquí la combinación usual de demandas potencialmente en conflicto sobre los aspectos internos y externos de la política agrícola que [como casi siempre] acabarán resultando en un compromiso respecto a la financiación futura de la PAC. Dados los "sacrificios" que se estima ha hecho el sector agrícola como resultado de las reformas MacSharry, y que tendrá quizá que hacer como un resultado del Acuerdo GATT, es probable que el Consejo de Ministros y la Comisión Europea encuentren medios para mantener el exceso del gasto agrícola sobre los límites fijados durante los años medios y finales de la década de los 90.

Respondiendo la pregunta que sirve de título a este artículo: ¿funciona la PAC?, diremos que está empezando a funcionar -con tal de que consideremos la pregunta en una perspectiva relativamente estrecha. Lo que es más importante, la PAC, ayudada por el Acuerdo GATT, resultará en un mejor equilibrio entre demanda y oferta, principalmente gracias a estabilizar la producción a precios más bajos. También dirigirá más las ayudas a los que de veras lo necesitan. Sin embargo, no es probable que consiga reducir el gasto presupuestario o en grado significativo la oferta comunitaria de productos agrícolas al mercado mundial.

Aunque la UE reducirá sustancialmente, o incluso eliminará, los subsidios directos a la exportación durante los próximos seis años, el elemento de subsidiación continuará existiendo gracias a los pagos directos a los productores. Hasta que ese tipo de subsidio no sea eliminado, no se conseguirá una agricultura competitiva internacionalmente ni una reducción importante del gasto presupuestario en agricultura.

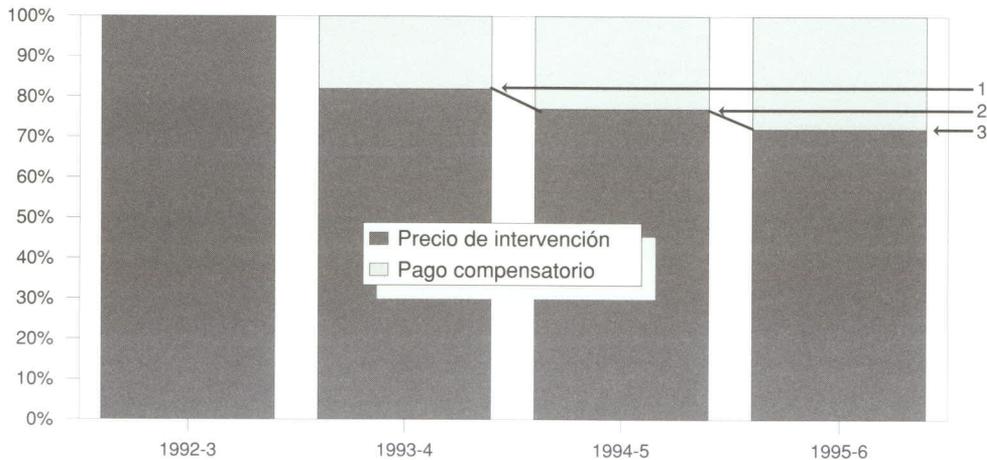
EL NUEVO SISTEMA COMUNITARIO DE SOSTEN AL MERCADO DE CEREALES



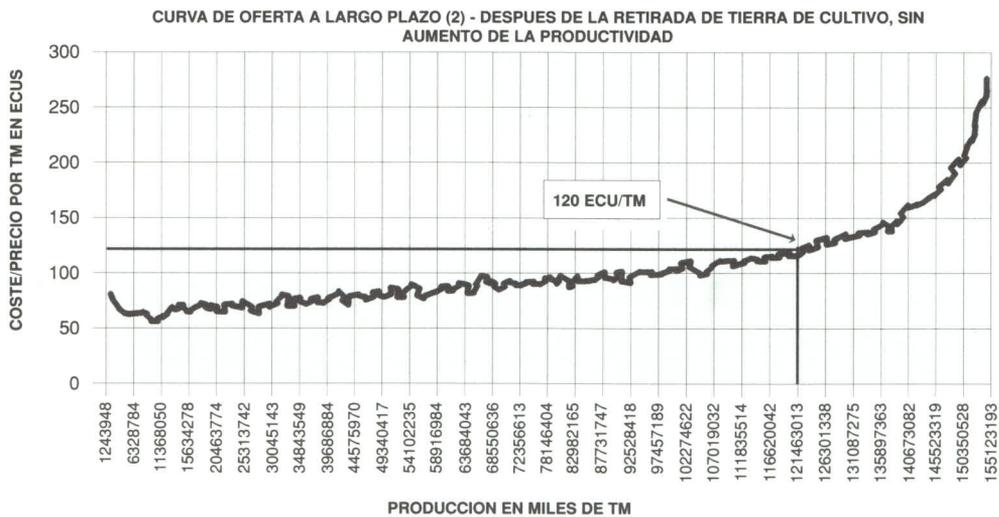
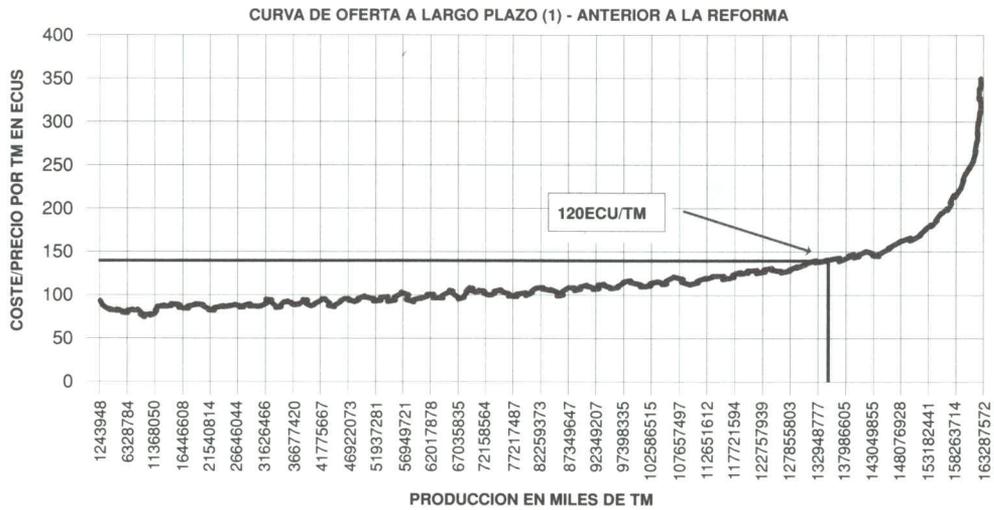
IMPACTO DE LA REDUCCION DEL PRECIO DE SOSTEN COMUNITARIO SOBRE EL SUBSIDIO A LA EXPORTACION



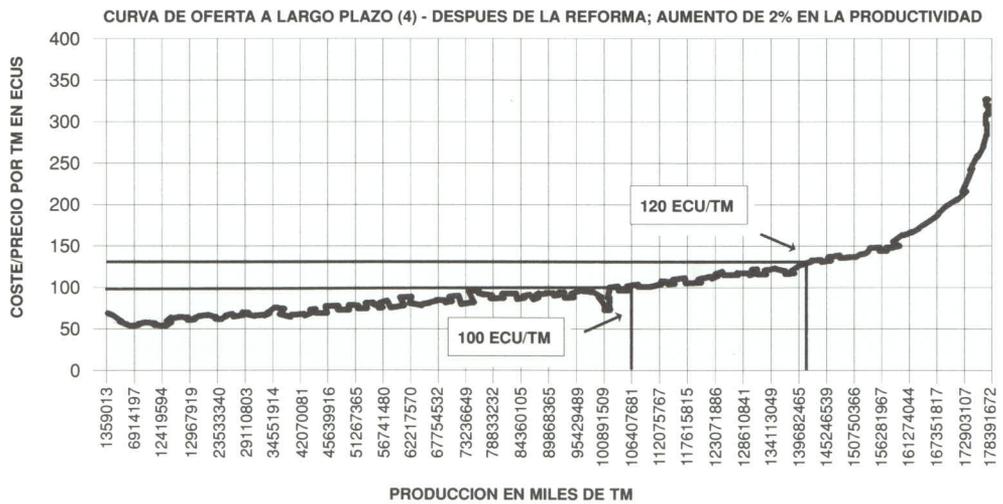
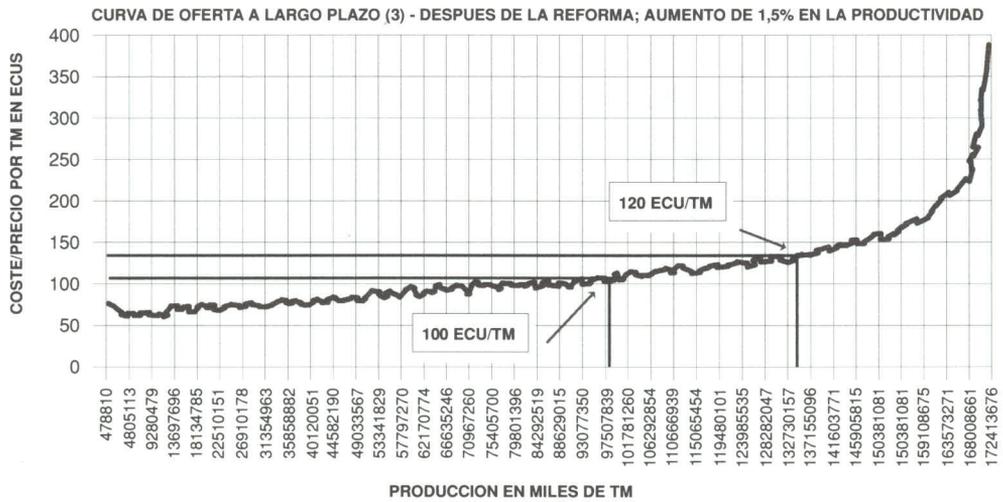
ORIGEN DE LOS INGRESOS DEL PRODUCTOR (Las flechas indican los niveles del precio del mercado)



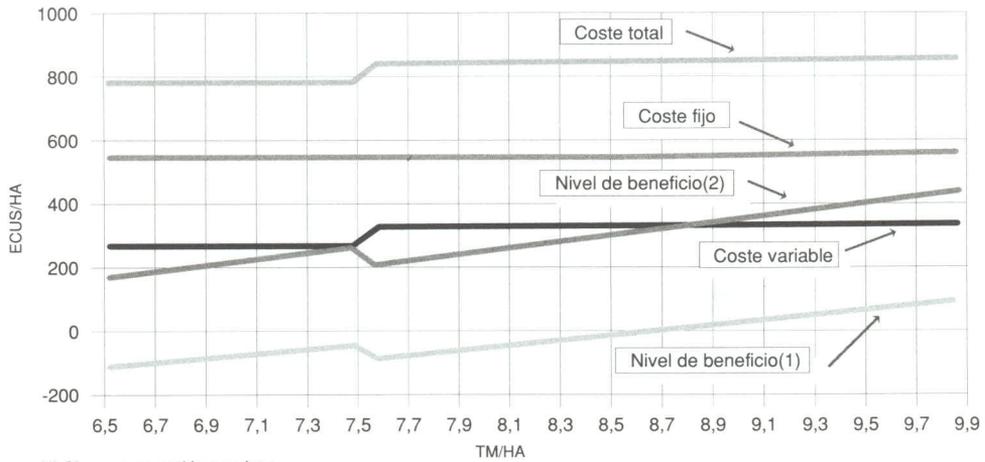
EFFECTO SOBRE LA PRODUCCION DE LOS PRODUCTORES COMUNITARIOS "COMERCIALES" DE CEREALES, DE LA REFORMA DE LA PAC A DIFERENTES NIVELES DE PRODUCTIVIDAD



**EFFECTO SOBRE LA PRODUCCION DE LOS PRODUCTORES COMUNITARIOS "COMERCIALES" DE CEREALES,
DE LA REFORMA DE LA PAC A DIFERENTES NIVELES DE PRODUCTIVIDAD**



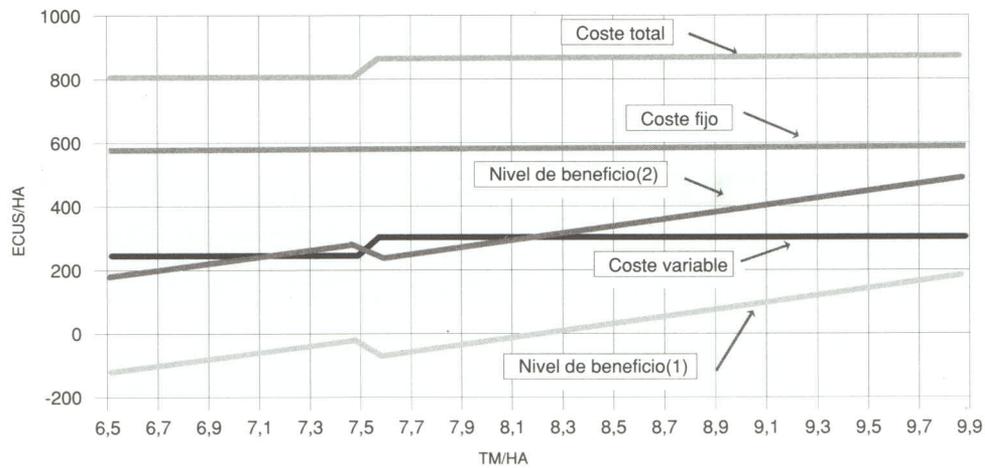
NIVEL DE BENEFICIOS DEL CULTIVO DEL TRIGO A 100 ECUS/TM



(1) Sin compensación por área.

(2) Con compensación por área sobre la base de 6,5 TM/HA como rendimiento de referencia.

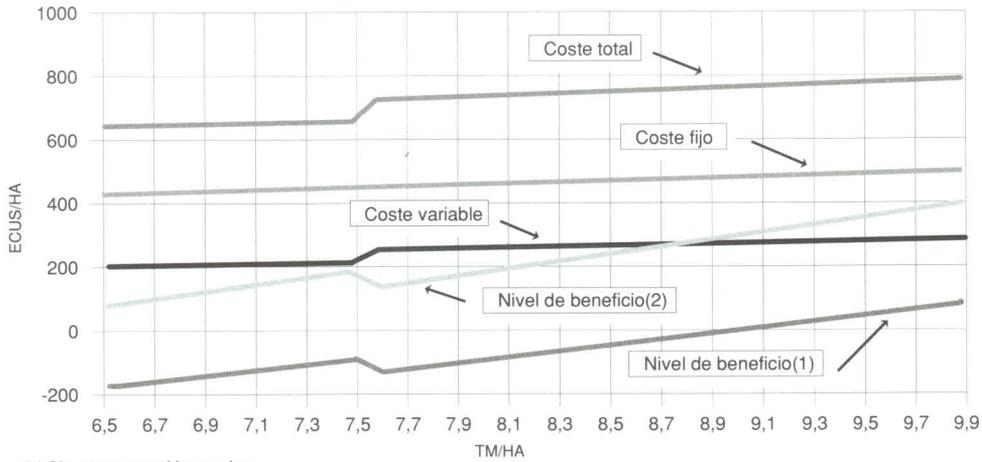
NIVEL DE BENEFICIO DEL CULTIVO DEL TRIGO SI LA PRODUCTIVIDAD AUMENTA EL 10%, A UN PRECIO DE 100 ECUS/TM



(1) Sin compensación por área.

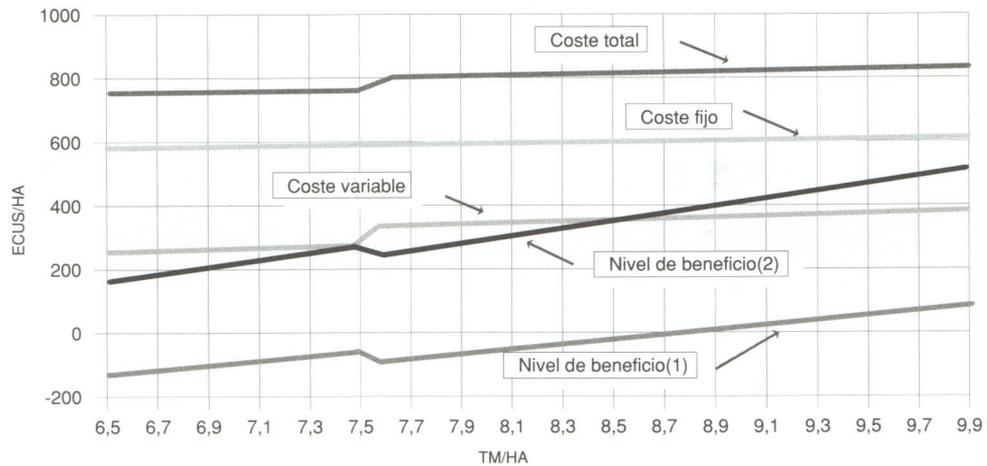
(2) Con compensación por área sobre la base de 6,5 TM/HA como rendimiento de referencia.

NIVEL DE BENEFICIOS DEL CULTIVO DEL TRIGO A 90 ECUS/TM.



- (1) Sin compensación por área.
- (2) Con compensación por área sobre la base de 6,5 TM/HA como rendimiento de referencia

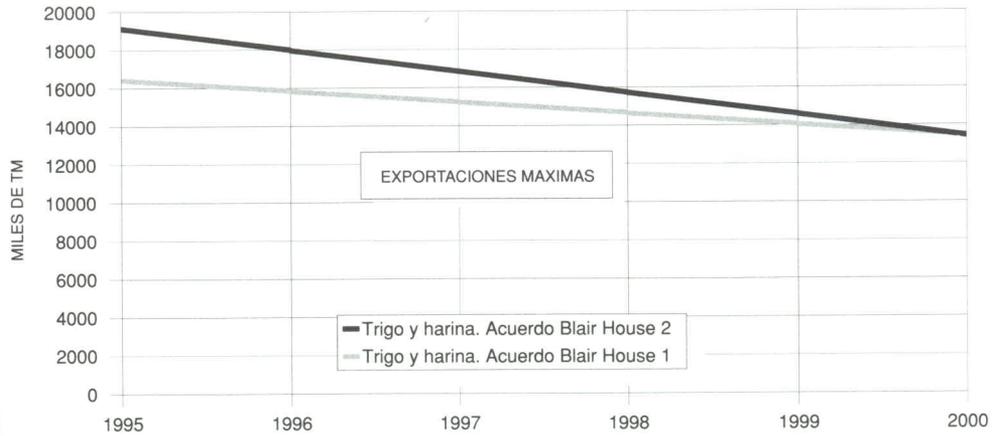
NIVEL DE BENEFICIO DEL CULTIVO DEL TRIGO SI LA PRODUCTIVIDAD AUMENTA EL 10%, A UN PRECIO DE 90 ECUS/TM.



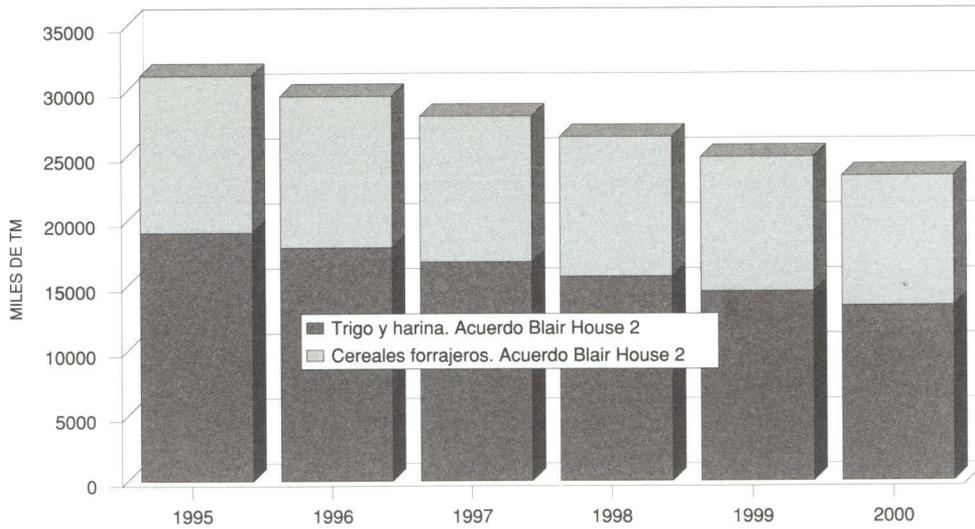
- (1) Sin compensación por área.
- (2) Con compensación por área sobre la base de 6,5 TM/HA como rendimiento de referencia.

CIFRAS DE LA COMISION, 6-12-93

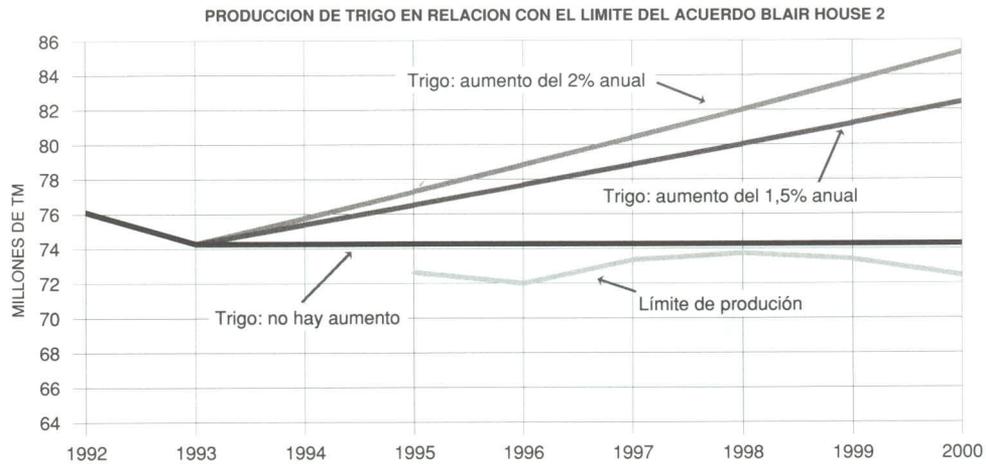
VENTAJAS PARA LA UE SI LAS CUOTAS AL PRINCIPIO DEL PERIODO SE AMPLIAN A EXPENSAS DE LAS RESTANTES



LIMITE MAXIMO A LAS EXPORTACIONES

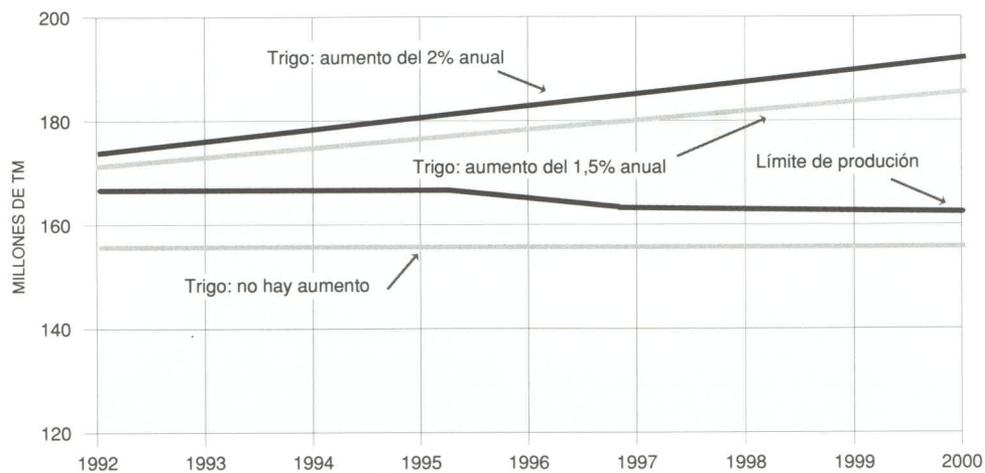


**CONSUMO Y EXPORTACION PERMITIDOS POR ACUERDO BLAIR HOUSE 2.
ENAJENACION DE STOCKS**



NOTA: El texto inglés dice "dispersal" que significa "dispersión"; sin duda se trata de una errata; debería decir "disposal", enajenar.

**PRODUCCION DE CEREALES [DE ALIMENTACION HUMANA Y FORRAJEROS] EN RELACION
CON EL LIMITE DE PRODUCCION**



GASTO AGRICOLA COMUNITARIO DE GARANTIA [DE INGRESOS A LOS AGRICULTORES]

