



**ANÁLISIS DEL NIVEL DE AYUDA EN ZONAS CON LIMITACIONES NATURALES Y OTRAS LIMITACIONES ESPECÍFICAS AL SISTEMA DE AGRICULTOR PLURIACTIVO**

Contenido

**1.- INTRODUCCIÓN. .... 1**

**2.- UNIDAD CERTIFICADORA..... 3**

**3.- SISTEMA DE EXPLOTACIÓN PLURIACTIVO ..... 3**

**4.- DIFERENCIACIÓN DE LA RENTABILIDAD ENTRE SISTEMAS Y ZONAS4**

**5.- CONCLUSIONES ..... 7**

**6.- CERTIFICACIÓN ..... 8**

**1.- INTRODUCCIÓN.**

El Reglamento (UE) 2021/2115, de Planes Estratégicos de la PAC, establece en su considerando 74 que, *“con el fin de garantizar una renta justa y un sector agrícola resiliente en todo el territorio de la Unión, los Estados miembros deben poder conceder ayudas a los agricultores en zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, entre las que se incluyen zonas de montaña e insulares. En lo que respecta a los pagos para zonas que han de hacer frente a limitaciones naturales y otras limitaciones específicas, debe seguir aplicándose la designación dada con arreglo al artículo 32 del Reglamento (UE) 1305/2013.”*

La intervención *Ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas*, recogida en el Plan Estratégico de la PAC de España para el período 2023-2027, queda regulada por el artículo 71 del Reglamento (UE) 2021/2115. Los requisitos de esta intervención se mantienen en la línea de medidas similares incluidas en anteriores períodos de programación. Las ayudas se concederán a los agricultores activos de las zonas designadas en virtud del artículo 32 del Reglamento (UE) 1305/2013, con el fin de compensar a los beneficiarios por la totalidad o parte de los costes adicionales y el lucro cesante relacionados con las limitaciones de la zona en cuestión. Dichos costes se calcularán en relación con las limitaciones naturales o específicas de la zona, por comparación con las zonas que no se ven afectadas por esas limitaciones.

Dentro de la lógica del Plan, esta intervención se dirige al Objetivo Específico 1 *Apoyar una renta viable y la resiliencia del sector agrícola en toda la Unión para mejorar la seguridad alimentaria y la diversidad agrícola a largo plazo, así como para garantizar la sostenibilidad económica de la producción agrícola en*





la Unión. Con ello se pretende atender a dos de las necesidades identificadas: “Necesidad de apoyo a la renta de la agricultura española para acercar su rentabilidad a la de otros sectores económicos y con ello mejorar su viabilidad” y “Necesidad de tener en cuenta las diferencias existentes entre las dimensiones económicas de las distintas explotaciones en el diseño de las ayudas a la renta”.

Como consecuencia de lo anterior, es necesario promover todas aquellas actuaciones encaminadas al mantenimiento de la actividad agraria para evitar el abandono de las explotaciones situadas en esas zonas desfavorecidas, así como mejorar la rentabilidad de las mismas.

Es importante señalar, que en las zonas con limitaciones naturales y específicas, existen explotaciones en las que además de la actividad agraria, sus titulares ejercen otro tipo de actividades económicas, lo cual da lugar a una serie de diferencias si se compara con las explotaciones cuyos titulares se dedican exclusivamente a la actividad agrícola. Estas diferencias permiten clasificarlos en dos sistemas de explotación distintos (*farming systems*): los sistemas desarrollados por agricultores pluriactivos (en adelante, sistemas pluriactivos) y los sistemas de los agricultores no pluriactivos (en adelante, sistemas no pluriactivos).

De acuerdo con los principios del *New delivery model*, los Estados Miembros podrán establecer diferentes importes unitarios para una misma intervención, basados en criterios tales como la gravedad de la limitación natural o los sistemas de explotación. Además, y en relación con la gestión del pago, se deberá tener en cuenta la carga administrativa que supone para el beneficiario, de tal forma que por debajo de un determinado importe, se pueda modular la ayuda a cero, tal y como sucede en el período 2014-2022, cuando el importe es inferior a 25 euros por hectárea<sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta que la delimitación de las zonas con limitaciones continuará siendo en el próximo período la realizada de acuerdo con el art. 32 del Reglamento (UE) 1305/2013, lo que significa una amplia extensión de las zonas con limitaciones en España, y que el presupuesto es limitado, es necesario encontrar una solución que permita aplicar la medida de forma eficaz y que logre cumplir con la intención de la misma descrita en el preámbulo 74: *garantizar una renta justa y un sector agrícola resiliente*.

**Para ello este documento persigue un doble objetivo:**

- 1. Explicar las características de los sistemas de explotación pluriactivos que permiten diferenciarlos de los no pluriactivos**
- 2. Mostrar la diferencia de rentabilidad que tienen los sistemas pluriactivos de los no pluriactivos, dentro de las zonas con limitaciones naturales y fuera de ellas, de modo que se puedan diferenciar niveles de ayuda en función del sistema de explotación.**

<sup>1</sup> Reglamento (UE) 1305/2013. Anexo II.





## **2.- UNIDAD CERTIFICADORA**

La Subdirección General de Análisis, Coordinación y Estadística de acuerdo con el Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales se configura como un órgano directivo dependiente de la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación siendo, además, un organismo funcionalmente independiente de la autoridad responsable de la ejecución del Plan Estratégico de la Política Agraria Común.

Entre las funciones que tiene encomendadas se encuentra el seguimiento, análisis y prospectiva de los aspectos sociales, económicos y ambientales vinculados con las distintas áreas estratégicas del Departamento, así como la elaboración y el análisis de la información estadística contenida en las bases de datos departamentales, según el real decreto ut supra mencionado.

A mayor abundamiento la Subdirección General de Análisis Coordinación y Estadística, forma parte del Sistema Estadístico Europeo de acuerdo con los artículos 4 y 5 Reglamento 223/2009, estando designada por el Instituto Nacional de Estadística como ONA (Other National Authorities).

La designación como ONA conlleva que la Subdirección General de Análisis, Coordinación y Estadística está sometida a revisiones inter pares, como lo es la actual ronda de Peer Review 2021-2023, que se justifica por el Reglamento (UE) 2015/759, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 223/2009, y por la nueva versión del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas (CBPEE), lo que garantiza la independencia, fiabilidad y exactitud de los datos elaborados por la misma.

## **3.- SISTEMA DE EXPLOTACIÓN PLURIACTIVO**

Con objeto de diferenciar los sistemas pluriactivos de aquellos no pluriactivos, se han utilizado datos procedentes de la Red Contable Agraria (en adelante RECAN), cuya población objeto de estudio son las explotaciones con más de 8.000 euros de producción estándar<sup>2</sup>. Concretamente, se ha utilizado la variable SE622<sup>3</sup> (importe de la ayuda específica para las zonas desfavorecidas) en las zonas con limitaciones naturales, dada su correlación con la característica de los titulares que se pretende diferenciar (pluriactividad o no pluriactividad).

El punto de partida para este análisis es la situación del periodo de programación actual 2014-2022, según la cual es posible identificar en las zonas con limitaciones naturales a los sistemas pluriactivos, correspondiendo estos con las explotaciones en las que la variable SE622 es nula.

<sup>2</sup> La producción estándar se calcula multiplicando, para cada actividad, su coeficiente de producción estándar (corresponde al valor de la producción para la situación media en una determinada región) por el número de hectáreas o cabezas de ganado, para posteriormente agregar los valores obtenidos para cada explotación.

<sup>3</sup> SE622 Subvenciones a Zonas Menos Favorecidas: incluyen ayudas por las dificultades naturales en zonas de montaña y pagos a otras zonas desfavorecidas.





Se ha comprobado con los datos RECAN 2015-19 que las explotaciones de agricultores no pluriactivos presentan determinadas características estructurales diferenciales. Se trata de explotaciones con mayor dimensión, tanto en hectáreas de SAU como en unidades ganaderas, en las que es destacable que los agricultores no pluriactivos arriendan mucha más superficie, y por tanto, tienen mayores costes de arrendamiento que los pluriactivos.

**Tabla 1: SAU (ha/explotación) por tipo de agricultor y zona con limitaciones. Media 2015-2019**

Sistema de explotación y tipo de Zona	Nº explotaciones representadas	SAU por explotación (ha)
<b>No pluriactivo</b>	<b>71.739</b>	<b>70</b>
Z. Montaña	34.358	71
Z. Limitaciones Naturales	37.381	69
<b>Pluriactivo</b>	<b>210.291</b>	<b>52</b>
Z. Montaña	45.227	45
Z. Limitaciones Naturales	165.064	53

Fuente: RECAN

Igualmente, se detecta un mayor valor de las UTA familiares en las explotaciones no pluriactivas. Asimismo se comprueba que las inversiones en las explotaciones de los no pluriactivos son mayores, tanto por explotación como por hectárea de SAU. Todo esto es comprensible debido a que los sistemas pluriactivos se dedican también a otras actividades no agrícolas. En conjunto, se evidencia que las explotaciones de los agricultores no pluriactivos tienen un carácter más familiar y más vinculado al territorio, presentando, por tanto, un menor riesgo de abandono de las mismas en estas zonas desfavorecidas.

**Todos estos elementos justifican que la agricultura con pluriactividad puede ser considerada como un sistema de explotación distinto, el cual puede ser diferenciado a la hora de establecer el nivel de ayuda.**

#### **4.- DIFERENCIACIÓN DE LA RENTABILIDAD ENTRE SISTEMAS Y ZONAS**

A partir de datos fiscales del régimen de estimación objetiva agraria (EOA) del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se estudia la rentabilidad de ambos sistemas. Este régimen es el elegido por la inmensa mayoría de los agricultores españoles. Se han podido obtener los datos de los declarantes identificados como agricultores de sistemas pluriactivos y no pluriactivos, sin diferenciar por estratos de ingresos, de manera que se puede caracterizar el rendimiento de cada sistema de explotación en cada una de las zonas y el porcentaje que estos suponen en cada caso.





**Tabla 2: Declarantes y rendimiento neto por tipo de explotación y zona**

Sistema de explotación y tipo de Zona	Nº declarantes	%	Rend.Net EOA (€/declarante)	Rend.Net EOA total (€)	%
<b>No pluriactivo</b>	<b>221.550</b>	<b>27%</b>	<b>9.776</b>	<b>2.165.897.626</b>	<b>73%</b>
Z. Montaña	95.012	12%	9.158	870.150.451	29%
Z. Limitaciones Naturales	65.227	8%	7.878	513.880.636	17%
Z. no desfavorecida (ZND)	61.050	7%	12.771	779.699.819	26%
Sin Clasificar	261	0%	-	2.166.721	0%
<b>Pluriactivo</b>	<b>600.337</b>	<b>73%</b>	<b>1.343</b>	<b>805.987.471</b>	<b>27%</b>
Z. Montaña	242.554	30%	1.325	321.389.257	11%
Z. Limitaciones Naturales	145.121	18%	1.320	191.624.258	6%
Z. no desfavorecida (ZND)	212.367	26%	1.378	292.616.448	10%
Sin Clasificar	295	0%	-	357.507	0%

Fuente: SG Análisis, Coordinación y Estadística. Elaboración propia a partir de Muestra IRPF (Instituto Estudios Fiscales). 2018

Se puede observar, que dentro del sistema pluriactivo (600.337), las diferencias de renta por declarante entre la zona no desfavorecida, con 1.378 €/declarante, y las dos categorías de zonas con limitaciones, son de unos escasos 53 euros para la zona de montaña y 58 euros para la zona con otras limitaciones naturales. Esto ya es un indicio de que los ingresos en el sistema pluriactivo no se ven influidos por las limitaciones naturales que sufre la actividad agraria y, por tanto, no estaría justificado que recibieran ayudas compensatorias de dichas limitaciones.

Sin embargo, en el caso del sistema no pluriactivo las diferencias de renta entre los sistemas dentro y fuera de las zonas no desfavorecidas y las otras dos zonas se elevan hasta los 3.613 euros para la zona de montaña y 4.893 euros para la zona con otras limitaciones naturales, con un rendimiento neto siempre a favor de las zonas no desfavorecidas. En este caso, los datos muestran que el rendimiento de la actividad agraria en el sistema no pluriactivo es claramente menor en las zonas que sufren limitaciones naturales, y por tanto los sistemas englobados en esta categorización sí que presentan rentas dependientes de estas ayudas y, en definitiva, serían merecedores de ayuda.

Para poder determinar si el sistema pluriactivo debe ser considerado para lograr el objetivo de las ayudas en zonas con limitaciones, sostener las rentas, se han estimado los datos de rendimiento para aquellos declarantes con más de 8.000 euros de ingresos, es decir, aquellos sistemas pluriactivos que quizá pudieran, al tener mejores rendimientos, tener una dependencia de las ayudas para el sostenimiento de sus rentas y que entrarían dentro de las explotaciones evaluadas por la RECAN en el apartado 2 pudiendo disponer de la SAU media por explotación.





**Tabla 3: Rendimiento neto a partir de datos fiscales para ingresos > 8000 euros**

Sistema de explotación y tipo de Zona	Nº declarantes	Rend.Neto EOA (€/declarante)
<b>No pluriactivo</b>	<b>186.372</b>	<b>11.599</b>
Z. Montaña	79.546	10.923
Z. Limitaciones Naturales	52.293	9.811
Z. no desfavorecida (ZND)	54.312	14.319
Sin Clasificar	222	-
<b>Pluriactivo</b>	<b>164.177</b>	<b>3.804</b>
Z. Montaña	67.439	3.636
Z. Limitaciones Naturales	40.882	3.587
Z. no desfavorecida (ZND)	55.766	4.167
Sin Clasificar	90	-

Fuente: SG Análisis, Coordinación y Estadística. Elaboración propia a partir de Muestra IRPF 2018.

Caracterizados los rendimientos de los sistemas con más de 8.000 euros, es posible comparar la diferencia de rendimiento para cada una de las zonas entre estos sistemas pluriactivos, manteniéndose que el rendimiento de la actividad agraria en el sistema pluriactivo es levemente menor en las zonas que sufren limitaciones naturales de las que no, y expresar esta diferencia por unidad de superficie calculada por la clasificación de la RECAN de la tabla 1.

**Tabla 4: Diferencia de rendimiento neto entre zonas con limitaciones y zona no desfavorecida para ingresos >8000 euros**

Sistema de explotación y tipo de Zona	Rend.Neto EOA (€/declarante)	Diferencia de rendimiento con ZND (€)	SAU por explotación (ha)	Diferencia de rendimiento con ZND (€/ha)
<b>No pluriactivo</b>	<b>11.599</b>	-	<b>70</b>	-
Z. Montaña	10.923	3.396	71	47,83
Z. Limitaciones Naturales	9.811	4.508	69	65,33
Z. no desfavorecida (ZND)	14.319	-	-	-
Sin Clasificar	-	-	-	-
<b>Pluriactivo</b>	<b>3.804</b>	-	<b>52</b>	-
Z. Montaña	3.636	531	45	11,80
Z. Limitaciones Naturales	3.587	580	53	10,94
Z. no desfavorecida (ZND)	4.167	-	-	-
Sin Clasificar	-	-	-	-

Fuente: SGPC a partir de datos de SG Análisis, Coordinación y Estadística





Los datos anteriores revelan que las diferencias de rendimiento entre zonas no desfavorecidas y zonas con limitaciones del sistema pluriactivo, expresadas en euros por hectárea son muy bajas y mucho menores que las que muestra el sistema no pluriactivo.

## **5.- CONCLUSIONES**

Aquellas explotaciones en las que los titulares combinan la actividad agrícola con otras actividades (agricultores pluriactivos), pueden distinguirse como un sistema de producción individualizado, ya que presentan características estructurales diferenciales frente a los agricultores no pluriactivos.

Al analizar para ambos sistemas de explotación, las diferencias de rentabilidad entre las zonas con limitaciones, frente a las explotaciones en zonas no desfavorecidas, se pone de manifiesto que las explotaciones del sistema pluriactivo no presentan diferencias sustanciales que justifiquen las ayudas. Como puede observarse, esta diferencia se siguen manteniendo por debajo del umbral de 25€/ha, establecido como límite<sup>4</sup> para la concesión de ayudas en el actual período e programación 2014-2022 y señalado por la Comisión Europea como referencia válida para el próximo período en su documento Toolkit para esta intervención.

**Con estos datos, las autoridades regionales competentes para la programación de las ayudas, pueden decidir diferenciar un menor nivel de ayudas al sistema de agricultor pluriactivo, o incluso reducirlo modulando los importes unitarios a 0€, de acuerdo con las indicaciones de la Comisión en su Toolkit, para limitar el nivel de pagos a un umbral razonable teniendo en cuenta la carga administrativa de su tramitación.**

<sup>4</sup> Reglamento (UE) 1305/2013. Anexo II.





## **6.- CERTIFICACIÓN**

De acuerdo con lo mencionado en los apartados anteriores, en el ejercicio de sus funciones, CERTIFICO:

- Que la fuente de datos utilizada para realizar la caracterización de la agricultura con pluriactividad y sin pluriactividad de las explotaciones que se sitúan en zonas desfavorecidas frente a las zonas sin limitación natural, a saber, la Red Contable Agraria Nacional, se considera adecuada para tal fin.
- Que los datos fiscales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas utilizados para realizar los cálculos de rentabilidad de los sistemas de explotación pluriactivos y no pluriactivos que se sitúan en zonas desfavorecidas y el resto de zonas, se consideran adecuados para tal fin.
- Que los cálculos realizados así como la elección del indicador para determinar las diferencias de rentabilidad en los sistemas de explotación pluriactivos y no pluriactivos situados en las zonas desfavorecidas y el resto de zonas, como es el rendimiento neto en el régimen de estimación objetiva agraria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, resultan idóneos para el objeto del estudio.
- Que los cálculos de los costes adicionales y las pérdidas de ingresos recogidos en el estudio, con los datos estadísticos disponibles se entienden como idóneos y exactos y que han sido obtenidos con antelación, mediante un método de cálculo verificable con los datos estadísticos disponibles y cumple con lo dispuesto en el art.44.2 a) del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº. 1305/2013 y (UE) nº. 1307/2013.
- Que las conclusiones recogidas en el documento permiten justificar debidamente la determinación de un menor nivel de ayudas al sistema de agricultor pluriactivo, al no presentar diferencias de rentabilidad sustanciales entre las zonas con limitaciones, frente a las explotaciones en zonas no desfavorecidas.

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE ANÁLISIS COORDINACIÓN Y ESTADÍSTICA

Andrés Escudero Población

