

Los Presupuestos de la PAC

ALGUNOS APUNTES SOBRE ASPECTOS PRESUPUESTARIOS DE LA POLÍTICA AGRARIA COMUN ¹

Por: García Azcárate Tomás²



Biskupin. Polonia

LOS ASPECTOS HISTORICOS

El presupuesto comunitario actual está regido por dos encuadres reglamentarios. Un marco general para 7 ejercicios y un presupuesto anual. Las anteriores perspectivas financieras fueron decididas en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Edimburgo y cubrieron hasta el año 1999.

En ellas, se encuentra la definición de una **línea directriz** que representa el máximo gasto que la Unión puede realizar para apoyar su agricultura. Su posible su-

peración obligaba a las autoridades presupuestarias (es decir el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo) a adoptar las medidas correctivas necesarias.

La línea directriz agraria ("guideline") está definida de la manera siguiente:

“

¿UN PRESUPUESTO AGRARIO EXCESIVO O UN AHORRO A COSTA DE LOS AGRICULTORES?

”

- El punto de partida del cálculo es el gasto realmente soportado por la Unión para apoyar el sector agrario en el año 1987;

- Se incrementa cada año el gasto de partida, en términos reales, con el 74% del aumento del Producto Interior Bruto (PIB) con respecto al año 1988.

La Comisión propuso la continuación de dicho mecanismo para todo el periodo de duración de las nuevas perspectivas financieras, esto es, hasta el año 2006 inclusive.

UN ACUERDO DE BERLIN MAS RESTRICTIVO.

El acuerdo de Berlín es más restrictivo El gasto en apoyo a los mercados agrarios, incluidas las ayudas directas, no podrá superar 40.500 millones de Euros, en términos constantes. Esto representa un recorte de 10.3 millardos para el conjunto del periodo de programación con respecto al gasto previsto por la propuesta de la Comisión, y la desaparición en la práctica del margen de seguridad existente entre el presupuesto previsto y el techo representado por la línea directriz.

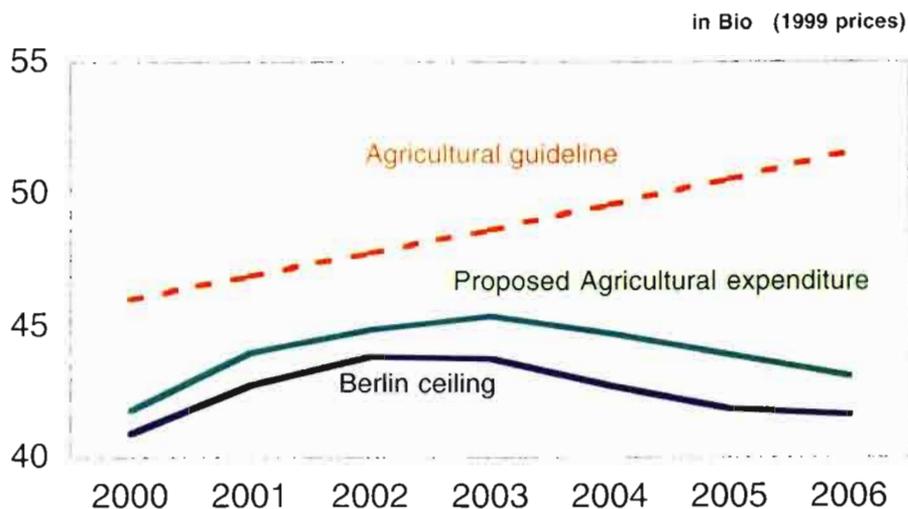
Para conseguirlo, el Consejo Europeo procedió a distintos ajustes en las propuestas de la Comisión, tales como menores reducciones en los precios garantizados, menores ayudas directas o modificaciones de los calendarios de reforma de los mercados.

UNA GESTION PRUDENTE DESDE EL PUNTO DE VISTA PRESUPUESTARIO

La existencia de ciertos márgenes presupuestarios no significó que la Comisión haya realizado una gestión presupuestaria

¹ Las opiniones expresadas en esta contribución solo comprometen a su autor y no a la institución para la cual trabaja

² Jefe División de frutas y hortalizas frescas y transformadas de la Dirección General de la Agricultura y del Desarrollo rural, comisión de la Unión europea; Maître de conférences de Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas.



alegre. Así, con respecto a las previsiones, se han podido realizar, entre 1988 y 1999 último año de las anteriores perspectivas financieras, ahorros del orden de los 17 mil millones de Euros.

Sin embargo, la existencia de dichos márgenes ha permitido hacer frente a crisis imprevistas en importantes mercados. El caso de "las vacas locas" puede servir de buen ejemplo. La crisis de la B.S.E. ha costado repartido sobre los presupuestos de los años 1996 a 1999, unos 4.5 mil millones de Euros. Gracias a una gestión rigurosa, ha sido posible hacer frente a estos compromisos, ayudar a los ganaderos de vacuno de la Unión confrontados a la mayor crisis que ha vivido el mercado común agrario desde su fundación, sin tener que adoptar medidas extraordinarias.

En el año presupuestario 2001, el margen entre gasto previsto y realizado en cuanto a política de precios y mercados se refiere ha sido aproximadamente 4 mil millones de Euros. Esta situación ha permitido a algunos observadores sacar conclusiones totalmente opuestas. Para unos, es la demostración de que el presupuesto agrario es excesivo. Para otros, es prueba de que la Comisión está empeñada en ahorrar dinero a costa de la renta de los agricultores.

No os extrañará si afirmo aquí que ambas opiniones me parecen desacertadas.

El año 2001 ha sido un año excepcional desde múltiples puntos de vista. Hemos vivido una situación monetaria excepcional con una fortaleza del dólar, o la debilidad del Euro, todo depende de que lado del Atlántico nos colocamos. La evolución mas positiva que prevista del mercado de carne

de vacuno es "responsable" del 44% de la diferencia. ¡Pero no se puede criticar a nuestros responsables políticos por haberse dotado de los medios financieros necesarios para hacer frente a la dramática situación vivida por los ganaderos! Otros factores explicativos, aunque de menor magnitud, son la corta cosecha de cereales y la limitada de-

“
NO ES FACIL HACER
UNA POLITICA CON
MENOS PRESUPUESTO
”

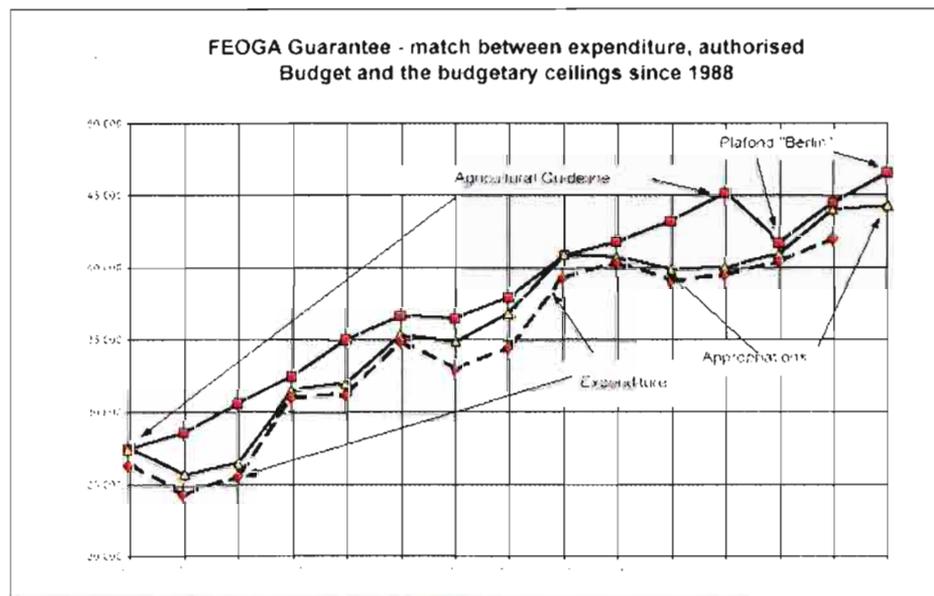
manda a la exportación para el azúcar comunitario.

El presupuesto agrario sería "excesivo" para quien es capaz de asegurar que la paridad actual monetaria se va a mantener, que las cosechas de cereales siempre van a estar afectadas por accidentes climatológicos, que los precios mundiales de cereales nos van a permitir seguir exportando sin subvenciones, que no vamos a volver a tener crisis alimentarias, que los organismos genéticamente modificados no van a ser causa de disturbios en el mercado, que la economía americana va a volver a crecer, que la devaluación del peso argentino no va a tener consecuencias sobre los precios mundiales de los cereales, ...

La otra crítica, más frecuente en medios agrarios, es la tacañería presupuestaria de la Comisión. A menudo estos críticos confunden una dotación presupuestaria con una obligación de gasto. A menudo utilizan la existencia de márgenes presupuestarios hoy, para exigir nuevas medidas que consolidarían el gasto presupuestario en los años venideros. Si el excedente presupuestario es debido a causas excepcionales y no previsibles, no puede servir de justificación para gastos no excepcionales.

En todo caso, el propio Consejo Europeo³ ha invitado a la Comisión a presentar en el año 2002 un informe sobre la evolución de la situación presupuestaria acompañado, si fuera necesario, de las pertinentes propuestas de ajuste. Dicho informe formará una parte importante de las propuestas conocidas como revisión a medio plazo que la Co-

³ Punto 22, quinta medida





Iglesia gótica siglo XIII. República Checa

misión debería aprobar a mediados de este mismo año.

LA AMPLIACION

El acuerdo de Berlín crea un marco presupuestario también para la ampliación, tanto en los aspectos de las ayudas pre-adhesión como de los gastos agrarios o de los fondos estructurales en estos países una vez fueran miembros del club europeo, a partir del 2002.

En lo que se refiere a la agricultura son 1.600 millones en el 2002 y van ascendiendo progresivamente hasta alcanzar casi 4000 millones en el 2006.

La Comisión ha propuesto mantenerse en el marco de los acuerdos de Berlín, como la mejor solución para asegurar una financiación adecuada de la agricultura de los países candidatos sin reabrir ahora una discusión presupuestaria que puede poner en entredicho el calendario de la propia ampliación.

Esto es posible porque los nuevos miembros tendrán, como lo tuvo España, un pe-

riodo transitorio con implantación progresiva de las ayudas directas.

Los principales argumentos de la Comisión, para limitar el gasto, son cuatro:

- el de la capacidad de absorción de fondos por el país receptor,
- el de las distorsiones que las ayudas directas comunitarias pueden introducir en el medio rural y en la sociedad en general si son aplicadas en su integridad desde el primer día de la adhesión
- el del factor de bloqueo que pueden representar a la necesaria evolución de las estructuras productivas agrarias de estos países
- el de la complejidad administrativa que se podría aliviar con un sistema transitorio.

A MODO DE CONCLUSION: A VUELTAS CON EL "EXCESIVO" PRESUPUESTO AGRARIO

La negociación sobre el Agenda 2000 ha dado nuevos bríos a aquellos que clamaban que el peso del presupuesto agrario es excesivo, y que ya era hora de cortar por lo sano un gasto que estaba impidiendo dotar a la Unión de los medios necesarios para hacer

frente a las necesidades reales de la moderna sociedad europea.

No tenemos espacio aquí para responder a estas creencias. Sobre el fondo del debate, todavía es de actualidad lo que ya escribía ... en 1984⁴. Sin embargo, las discusiones sobre el Agenda 2000 han sido ricas en enseñanzas:

- Recortando el presupuesto de las políticas comunes, no se construye más Europa o una Europa más moderna, sino reforzar los egoísmos nacionales.

- La mejor manera de conseguir el mantenimiento de un compromiso presupuestario importante en favor de la agricultura y el medio rural europeos es proseguir en la difícil labor de adaptar la política agraria común a las necesidades y demandas de una sociedad moderna y desarrollada del siglo XXI. **¡Los que ponen el peligro el apoyo público a los agricultores no somos los reformistas sino los conservadores!**

- No es la limitación del gasto agrario lo que ha permitido la puesta en pie de ninguna política europea nueva, ni ha beneficiado a las restantes políticas comunes. Como demuestra la hermosa aventura de los fondos estructurales durante los dos periodos de programación presupuestarios anteriores, lo que limita el desarrollo de las políticas comunes es la falta de voluntad política, y no la existencia de otras políticas comunes. **Los márgenes presupuestarios existen, la voluntad política mucho menos.**

Con la experiencia de 16 años en Bruselas, me permito añadir que no es fácil hacer más política con menos presupuesto, más Europa con menos presupuesto, y si me permiten un apunte sindical con menos funcionarios. ¡El proyecto europeo moviliza actualmente menos del 1% del PIB de la Unión, y todavía algunos hablan, de "monstruo europeo"!

En política, como en los matrimonios, cuando una pareja se pelea por el último detalle de la factura de la tarjeta de crédito, cabe preguntarse si está en crisis la economía familiar o la relación entre las personas.

¿En que medida los Estados miembros quieren darse los medios de sus declaraciones políticas? ¿En que medida estas declaraciones políticas son esto, justo declaraciones políticas?

⁴ García Azcárate, T. (1984): Polémica presupuestaria en las Comunidades Europeas: una visión desde España. **Información Comercial Española** n.º 606 (45-52)