

# LOS PROBLEMAS DE FINANCIACION DE LA PAC

Por  
JOSE LUIS SAENZ GARCIA-BAQUERO (\*)

## I. IMPORTANCIA DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN EN LAS FINANZAS COMUNITARIAS

Casi desde el mismo momento de la creación de la Comunidad Económica Europea, con la firma del Tratado de Roma, la Política Agrícola Común (PAC) se convirtió en la principal destinataria de fondos del Presupuesto Comunitario hasta llegar a una situación tal que los conceptos de finanzas comunitarias y financiación de la PAC eran prácticamente equivalentes.

Esta situación, derivada del hecho de que la PAC fue desde el primer momento la única política realmente común a todos los Estados Miembros y de las especiales características de las producciones agrarias que hicieron inevitable el que el cumplimiento de los objetivos marcados en el Tratado de Roma para la misma tuviera un coste considerable, originaron, y siguen originando, constantes polémicas a todos los niveles sobre el coste de esta política.

Sin entrar de lleno en esta discusión, sobre la que existen argumentos de todo tipo y en todos los sentidos, a lo largo del presente artículo iremos enumerando y analizando algunos de los elementos básicos que han venido a configurar la problemática de la financiación de la PAC, de especial importancia en estos momen-

---

(\*) Administrador General del FORPPA.  
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 156 (abril-junio 1991).

---

tos en los que los aspectos financieros condicionan, no solo aspectos tan importantes como por ejemplo la fijación anual de precios agrarios, sino incluso la definición misma que para la Política Agrícola Común se pretende con el proceso de reforma actualmente en marcha.

Al hablar de la financiación de la PAC es inevitable el tener que comenzar refiriéndose al fondo que financia la práctica totalidad de los gastos agrícolas y que no es otro que el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

Los orígenes del FEOGA son tan antiguos como la propia Comunidad, puesto que ya en el mismo Tratado de Roma se preveía la necesidad de proceder a la creación de uno o varios Fondos que hicieran posible el alcanzar los fines señalados para la PAC.

Una vez adoptada la decisión de reunir en un único Fondo, a través de la creación de las dos Secciones de Orientación y Garantía, las políticas de carácter estructural por un lado y de precios y mercados por otro (1), el FEOGA se convirtió en el indicador más utilizado del coste de financiación de la PAC y en consecuencia de la participación en el total de los gastos comunitarios de los debidos a la misma.

La sección Garantía del FEOGA, cuyos gastos en 1973 supusieron por si solos cerca de un 80% de los totales del presupuesto comunitario (79,3%), y que para el período 1974-1979 se situaron por encima del 70% (72,6%, 75,2%, 73,6%, 70,9%, 77,5% y 72,6% respectivamente) redujo algo su participación a partir de 1980, pero situándose en todo caso siempre por encima o en torno al 60%.

Si a los gastos de la Sección Garantía se añaden los debidos a la política de estructuras agrarias, básicamente representados por los del FEOGA-Orientación y que han oscilado en torno a un 2-3% del total se obtiene la participación total de los gastos agrícolas en el presupuesto comunitario, que se analiza en el Cuadro 1 desde 1980

---

(1) Una exposición más detallada de la creación, funcionamiento y características del FEOGA se encuentra recogida (si bien bastante superada en diversos apartados) en la obra del autor «El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) Estructura y Funcionamiento» Monografías CEE. SGT. MAPA (1986).

Cuadro 1

PARTICIPACION DEL FEOGA EN EL TOTAL DE GASTOS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

	1980 (%)	1981 (%)	1982 (%)	1983 (%)	1984 (%)	1985 (%)	1986 (%)	1987 (%)	1988 (%)	1989 (%)	1990 (*) (%)
1. FEOGA Garantía .....	69,4	61,6	60,6	64,9	66,6	70,2	64,7	65,0	64,9	59,5	59,1
2. FEOGA Orientación .....	3,7	3,2	3,2	3,0	2,5	2,6	2,2	2,5	2,9	3,4	3,8
<b>3. Total FEOGA (1 + 2) .....</b>	<b>73,1</b>	<b>64,8</b>	<b>63,8</b>	<b>67,9</b>	<b>69,1</b>	<b>72,8</b>	<b>66,9</b>	<b>67,5</b>	<b>67,8</b>	<b>62,9</b>	<b>62,9</b>

Notas: - Los gastos del FEOGA-Garantía para el período 88-90 no recogen las partidas incluidas en el capítulo 8 del Presupuesto relativas a la financiación de la depreciación de stocks (1.240 millones de ECU's en 1988 y 1.400 MECUs anuales para el período 1989-1992).  
 - Bajo la denominación FEOGA-Orientación se incluyen otras acciones específicas en el marco de las Estructuras Agrarias.  
 - No se incluye la pesca ni la ayuda alimentaria.

(\*) Avance.

hasta la actualidad, y que oscila entre el 63 y el 73% (media para el período considerado de un 67,2%).

Independientemente de su importancia porcentual, la repercusión que sobre las finanzas comunitarias tienen los gastos del FEOGA-Garantía es doblemente importante por tratarse de gastos obligatorios (GO) en contraposición con los de carácter no obligatorio (GNO) en los que el agotamiento de los créditos previstos en el presupuesto implica la automática paralización de la línea (caso por ejemplo de gran parte de las acciones de carácter estructural).

Hasta aquí sería una aproximación de tipo elemental respecto a la participación de los gastos agrícolas en el total del presupuesto comunitario, pero en un enfoque más riguroso deben hacerse una serie de precisiones que pueden afectar de modo significativo a las cifras anteriores.

Y las primeras preguntas a las que habríamos de responder es si son realmente gastos agrícolas todos los que están, y si están realmente incluidos en estas cifras todos los que lo son, y a ambas habría que responder negativamente.

- En primer lugar habría que diferenciar nítidamente qué parte de los gastos del FEOGA corresponde realmente a una política de carácter agrícola y qué parte de los mismos se debe a otras políticas, que más bien deberían calificarse como de relaciones exteriores, o que responden a condicionantes de carácter político de la Comunidad respecto a países terceros. Así, por ejemplo, la ayuda alimentaria de la CEE estuvo incluida hasta hace unos ejercicios en los gastos del FEOGA-Garantía, estando todavía en estos momentos a su cargo el coste de las restituciones a la exportación para estos productos. Los compromisos de política comercial con países terceros son otro factor que debería analizarse respecto a los costes que suponen al FEOGA (en 1991 por ejemplo, en plena crisis del sector vacuno, y con previsiones de compras de en torno a 1.000.000 de Tm para la intervención, la Comunidad seguía importando con derechos reducidos cantidades importantes en virtud de los convenios GATT).
-

Un simple vistazo a la nomenclatura presupuestaria del FEOGA en 1991 nos mostraría medidas tales como las acciones de urgencia a la URSS, Bulgaria, Rumanía o Polonia, las ayudas a los azúcares DOM, el programa de distribución de alimentos a los desfavorecidos, etc., sobre los que cabría preguntarse si realmente no deberían estar gestionados por otras Direcciones de la Comisión que no fuera la DG VI.

- También debe hacerse notar la tendencia iniciada hace poco tiempo de incluir en los gastos del FEOGA, bordeando lo establecido en el artículo 1º del R 729/70 sobre la financiación de la PAC, gastos de carácter más bien administrativo tales como las acciones de lucha contra el fraude, R 4045/89 (controles contables a posteriori), R 307/91 (refuerzo de los controles), R 595/91 (irregularidades FEOGA), R 3151/90 (informatización del INGA portugués), creación de Agencias de Control para el aceite de oliva, etc.
  - En definitiva es fácil constatar que entre los gastos del FEOGA-Garantía existe un componente de carácter extra-agrario que no debería atribuirse como coste de la PAC sino más bien a otros tipos de objetivos.
  - Por el contrario los gastos del FEOGA no recogen algunas partidas importantes que sí deberían ser imputables como costes de la PAC como por ejemplo las cantidades recogidas en el capítulo 8 del Presupuesto para depreciaciones extraordinarias de stocks y evaluadas en torno a 6.840 millones de ECUs para el período 1988-1992 (aunque en realidad van a ser menores, al haberse logrado reducir a valor previsible de venta las antiguas existencias con anterioridad a dicha fecha), cantidad en la que se incluyen los 3.200 millones de ECUs del pago de la mantequilla diferida.
  - También debe señalarse que la estricta división existente anteriormente entre los gastos de regulación de mercados (a cargo de la Sección Garantía) y de estructuras (a cargo de la Sección Orientación), se va haciendo cada vez más permeable y ya no es extraño observar que parte de los gastos de medidas netamente estructurales se cofinancien entre ambas Secciones o se
-

imputen incluso íntegramente a la Sección Garantía (caso por ejemplo del programa de retirada de tierras, arranque del viñedo, etc.).

Sin embargo, e independientemente de todo lo anterior, lo cierto es que a pesar de todas las medidas de contención de gasto adoptadas en los últimos años, y que posteriormente se comentarán, los gastos derivados de la gestión de la PAC siguen representando la partida más significativa de los gastos del Presupuesto Comunitario.

## II. EVOLUCION DEL COSTE DE LA PAC. CRISIS E INTENTOS DE REFORMA

Ciñéndonos ahora a la Sección Garantía exclusivamente los gastos, que en 1971 solo suponían 1.514 millones de ECUs, y que en 1975 apenas sobrepasaban los 4.500, iniciaron un crecimiento continuo a partir de 1980 superándose los 15.000 millones de ECUs en 1983 y llegando casi a 20.000 millones de ECUs en 1985.

Esta evolución se correspondía con el cambio de situación producido en la agricultura de la CEE, que ya no respondía a la existente en los años sesenta en la que los graves problemas estructurales y de abastecimiento primaban sobre otras cuestiones. Los años setenta, tras la progresiva implantación de las distintas OCM y la primera ampliación de 6 a 9 miembros ocurrida en 1973, supusieron el alcanzar el autoabastecimiento en la mayoría de los sectores y la evolución hacia una situación que convirtió a algunos sectores en exportadores netos.

Con el inicio de los años ochenta empiezan a constatarse desequilibrios importantes entre la oferta y la demanda que conducen a la aparición de excedentes en cantidades importantes. Esta situación se complica con la ampliación de la Comunidad a Grecia y con el desarrollo de unos mecanismos de regulación cada vez más complejos y costosos. En el origen de esta situación están sin duda los notables incrementos de la productividad en todos los sectores, a caballo de un enorme avance en los procesos tecnológicos, junto con el importante choque que para las economías occidentales supone la crisis del petróleo, que se traduce en una notable reducción de la demanda

---

y en una creciente incapacidad de los países del tercer mundo para hacer frente al pago de sus importaciones.

Tras una etapa de euforia respecto al funcionamiento de la PAC las instancias comunitarias, los gobiernos y la opinión pública comienza a cuestionar el coste creciente de la misma. Es la época de los «lagos de alcohol» y las «montañas de mantequilla» que amenazan con sepultar lo que hasta entonces había venido siendo la mayor realización de la Comunidad desde su creación.

En diversos documentos elaborados por la Comisión entre 1980 y 1981 la idea de que ya no era «ni económicamente razonable ni financieramente posible otorgar a los productores una garantía de precios integral para cantidades ilimitadas de productos estructuralmente excedentarios» estaba ya plenamente aceptada.

A finales de 1984 existían almacenadas en intervención pública más de 9,4 millones de Tm de cereales, 1.746.000 Tm de leche en polvo y mantequilla, cerca de 600.000 Tm de carne de vacuno, etc., con un valor superior a los 8.700 millones de ECUs y una pérdida potencial de casi una tercera parte de esta cantidad.

Es en esta situación cuando se produce una primera gran reflexión sobre el futuro y las perspectivas de la Política Agrícola Común a través del famoso «Libro Verde» elevado por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.

### II.1. *El «Libro Verde» de 1985*

El documento sobre las «Perspectivas de la Política Agrícola Común» (2) elevado por la Comisión al Consejo en julio de 1985, constituyó una seria llamada de atención respecto a una situación que se estaba ya volviendo crítica.

En la comunicación se expresaba claramente que «... los gastos comunitarios agrícolas no pueden aumentar a ritmos comparables a los del pasado. Para ilustrar este punto en las actuales circunstancias puede indicarse que un aumento del gasto agrícola del 7% en térmi-

---

(2) Com (85) 333 final.

nos reales (= crecimiento anual medio de los últimos 10 años) significaría que a partir de 1986 se superaría el nuevo límite (1,4% del IVA) del régimen de recursos propios que entrará en aplicación dicho año. La implantación de directrices financieras con arreglo a las cuales los gastos agrícolas deben progresar menos deprisa que los recursos propios de la Comunidad, junto con el nuevo límite máximo de estos recursos propios, reducirá considerablemente el margen disponible para nuevos aumentos del gasto agrícola. En el futuro, y en condiciones «normales» unas tasas de crecimiento anuales del 2% en términos reales representarán un límite superior del crecimiento de los gastos de garantía agrícola».

Aparte de este primer planteamiento de restricción global del crecimiento del gasto agrícola (que se traduciría años más tarde en el establecimiento de las directrices presupuestarias), el libro verde apuntaba por primera vez la posibilidad del establecimiento de tasas de corresponsabilidad para el sector de los cereales (lo que no tardaría en llegar) y el profundizamiento en los sistemas de cuotas (ya establecidas entonces para el azúcar y el sector lácteo, que había visto ya instaurar una supertasa para las entregas por encima de determinadas cantidades a mediados de 1984).

También se apuntaban medidas respecto al reequilibrio del comercio exterior, a la diversificación de las salidas para la producción (con especial énfasis en la apuesta por el bioetanol como energía alternativa que no cuajó por el descenso continuo y generalizado de los precios de los crudos) y respecto al papel de la agricultura y del agricultor en la sociedad, medio ambiente, etc., con aspectos que vuelven hoy en día a considerarse con atención en las nuevas propuestas de reforma de la PAC.

Mientras este debate se producía, los gastos del FEOGA-Garantía seguían creciendo pasando de 18.346 MECUs en 1984 a 19.744 MECUs en 1985 y 22.137 MECUs en 1986 (es decir un crecimiento superior al 20% en dos años).

Pero quizás, más grave que este hecho, la situación de los almacenamientos de productos en poder de la intervención seguía creciendo espectacularmente, pasando de un valor contable de 8.750 MECUs a finales de 1984 a 10.760 MECUs en 1985 y 11.420 MECUs en 1986.

---

Cuadro 2  
EVOLUCION DE LOS GASTOS TOTALES DEL FEOGA-GARANTIA

Ejercicio presupuestario	Periodo (gastos comprendidos)	EUR	Gastos totales (millones de ECU)	Indice 1978=100	% sobre PIB de la CEE
1978	1/1 a 31/12	9	8.673	100	0,54
1979	"	9	10.441	120	0,58
1980	"	9	11.315	130	0,55
1981	"	10	10.980	127	0,48
1982	"	10	12.406	143	0,50
1983	"	10	15.812	182	0,59
1984	"	10	18.346	212	0,64
1985	"	10	19.744	228	0,64
1986	"	12	22.137	255	0,63
1987	"	12	22.968	265	0,62
1988	1/11/87 a 15/10/88	12	27.687	319	0,69
1989	16/10/88 a 15/10/89	12	25.873	298	0,59
1990	16/10/89 a 15/10/90	12	26.453	305	0,59
1991 (1)	16/10/90 a 15/10/91	12	33.300	384	n/d
1992 (2)	16/10/91 a 15/10/92	12	35.839	413	n/d

(1) Estimación.

(2) Previsión.

Nota: Los gastos incluyen la depreciación extraordinaria de stocks y los reembolsos del programa de manequilla diferida financiados con cargo al cap. 8 del Presupuesto.

Como observaba el Tribunal de Cuentas de la CEE en su Informe Anual relativo al ejercicio 1986 la acumulación de producción, en períodos de excedentes agrícolas y de escasez de créditos presupuestarios, en almacenes públicos tenía el efecto de hacer mínima la carga para el Presupuesto Comunitario a corto plazo (al estar financiadas las compras con fondos proporcionados por los Estados Miembros) pero a costa de una carga final muy superior, producto del coste de un almacenamiento prolongado y de unas mayores pérdidas en el momento de la comercialización.

A finales de 1986 existían almacenados en poder de la intervención 14,7 millones de Tm de cereales, 283.000 Tm de aceite de oliva, 666.000 Hls de alcohol, 862.000 Tm de leche en polvo, 1.305.000 Tm de mantequilla y 672.000 Tm de carne de vacuno.

Las pérdidas potenciales resultantes de la comercialización de estos productos se elevaba según la Comisión a 6.180 millones de ECUs y a 8.500 millones de ECUs según el Tribunal de Cuentas. Esta diferencia se explica por el hecho de que la Comisión no incorporaba el cálculo de las posibles pérdidas, de lo que denominaba «existencias normales» (asimilables a un stock de seguridad) para las que el Tribunal no veía razones que permitiera considerarlas inmunes a la pérdida general de valor que afectaba a las demás existencias.

Aceptada esta última tesis, que puede considerarse como más razonable, el hecho es que a finales de 1986 existía una «bolsa» sumergida equivalente a casi un 40% de los gastos anuales del FEOGA que pesaba fuertemente sobre la situación financiera de la Comunidad.

Y no olvidemos que, a comienzos de 1986, se había producido un hecho de especial relevancia especialmente para nosotros, cual había sido la ampliación de la Comunidad a España y Portugal, cuyos gastos si bien todavía no significativos a nivel del Presupuesto en dicho año, irían inevitablemente incrementándose en años posteriores.

## II.2. *La crisis presupuestaria de 1987*

El ejercicio 86 finalizó con un déficit presupuestario cercano a los 700 MECUs y ya desde su comienzo se tuvo conciencia de que

---

la situación presupuestaria para 1987 sería crítica, tanto por el aumento de los gastos agrícolas como por una importante reducción de los recursos propios tradicionales (fundamentales a causa de la fuerte caída del valor del dólar).

El 24 de Febrero de 1987 la Comisión presenta su comunicación «Llevar a buen término el Acta Unica. Una nueva frontera para Europa» (3), en la que se tratan de plasmar las medidas a emprender tras las profundas modificaciones sufridas por la Comunidad con vistas a la realización del mercado interior hasta 1992 y al fortalecimiento de la cohesión económica y social.

Entre las reformas a emprender, la adaptación de la Política Agrícola Común al contexto mundial, con vistas a eliminar los excedentes de la producción y detener el incremento constante de las cargas presupuestarias que de ello resultan, ocupa un lugar importante.

Continuando con las orientaciones marcadas a partir del «Libro Verde» la Comisión insiste en el desarrollo de acciones basadas en:

- una política restrictiva de precios,
- una flexibilidad de las garantías y de los mecanismos de intervención, y
- un fortalecimiento de la corresponsabilidad de los productores, incluido el recurso al sistema de cuotas.

Para la consecución de los objetivos marcados, la Comisión apunta la necesidad de un nuevo régimen de recursos propios (por aquel entonces constituidos por 1/3 aproximadamente de recursos propios «tradicionales» y 2/3 procedentes del 1,4% de los ingresos por IVA) por considerar agotado el régimen fijado en el Consejo Europeo de Fontaineblau en 1984, mediante la introducción de un «cuarto recurso» basado en el PNB de cada país.

También se insiste en el reforzamiento de la disciplina presupuestaria (sin resultados aparentes hasta entonces al no haber sido posible mantener el gasto agrícola dentro del «marco de Referencia») y de las «directivas financieras» fijadas por las Conclusiones del Consejo de

---

(3) Com (87) 100 final.

diciembre de 1986 y se apunta la supresión del sistema de anticipos para la financiación de los gastos del FEOGA-Garantía.

A mediados de abril el Presidente de la Comisión, Sr. Delors, se dirige por escrito a los Jefes de Gobierno de los 12 Estados Miembros, indicando que la Comunidad no puede seguir recurriendo a falsas soluciones de emergencia para equilibrar su presupuesto.

Ante el grave déficit que se estima para el ejercicio (superior a los 5.000 millones de ECUs), la Comisión urge a los Gobiernos a adoptar decisiones a corto plazo, so pena de incurrir en suspensión de pagos o reducir drásticamente los gastos agrícolas. Entre las soluciones que se apuntan está el de la modificación del sistema de financiación del FEOGA, ya avanzado en el «Paquete Delors».

Entre Junio de 1987 y Febrero de 1988 se suceden tres Consejos Europeos dedicados íntegramente a la reforma financiera de la Comunidad.

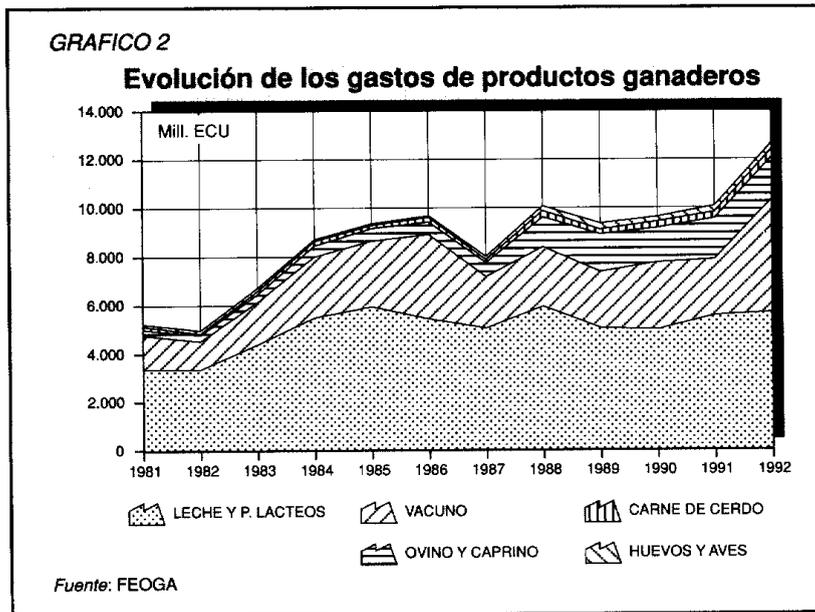
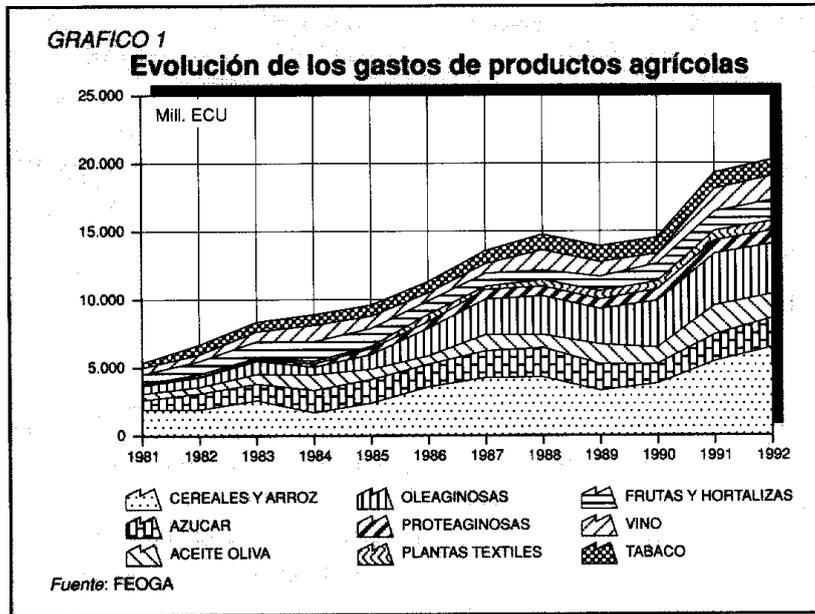
A los relativos fracasos de las Cumbres de Bruselas (Junio de 1987) y Copenhague (Diciembre de 1987), donde no obstante se logran algunos resultados parciales importantes tales como los Acuerdos sobre disciplina presupuestaria de Bruselas, sucedió el Consejo Extraordinario de Bruselas, convocado por la Presidencia alemana el 11 y 12 de Febrero de 1988, donde los doce Estados Miembros fueron capaces de llegar a un acuerdo global sobre la reforma financiera de la Comunidad.

Entretanto, las fórmulas de compromiso propuestas por la Comisión para salvar la crisis del Presupuesto de 1987, en base fundamentalmente a la modificación del sistema de financiación del FEOGA-Garantía (que permitió al pasar del sistema de anticipos al de reembolsos desplazar al ejercicio 88 dos meses de gasto) y determinadas decisiones adoptadas respecto a la financiación de la eliminación de los stocks existentes, permitieron aclarar el panorama a corto plazo permitiendo la consecución de los Acuerdos de Bruselas de Febrero de 1988.

### *II.3. Las Decisiones del Consejo Europeo de Bruselas de Febrero de 1988*

Los acuerdos logrados en la cumbre de Bruselas, que recogieron en buena medida las líneas marcadas un año antes por la Comunica-

---



ción de la Comisión «llevar a buen término el Acta Unica...», significaron un importante paso adelante cara al reto del gran mercado del 92 y a la clarificación de la financiación de la Comunidad, por lo que merece la pena el contemplarlo con cierto detalle.

Básicamente, las conclusiones recogidas en el documento SN 461/1/88 pueden sintetizarse como sigue:

**\* Disciplina presupuestaria y gestión del presupuesto**

- Aplicación de la Disciplina Presupuestaria.
  - Establecimiento de una Directiva para el gasto agrícola, limitando el crecimiento anual de los gastos del FEOGA-Garantía a un 74% del de aumento del PNB comunitario.
  - Depreciación de los excedentes agrícolas existentes fuera de la directiva agrícola, mediante la dotación de 6.800 MECUs para el periodo 1988-1992.
  - Depreciación sistemática de las nuevas existencias a medida que se constituyan.
  - Tratamiento especial a España y Portugal respecto a su participación en la depreciación de existencias anteriores.
  - Fijación de la base de referencia para el FEOGA-Garantía en 27.500 millones de ECU
  - Introducción de nuevos estabilizadores agrícolas.
  - Gestión rigurosa del Presupuesto del FEOGA con elaboración de un «Sistema de Alerta Rápida» que permita seguir mensualmente su evolución y adaptar las medidas correctoras necesarias.
  - Ampliación de dos a dos meses y medio del plazo para la devolución a los Estados Miembros de los anticipos nacionales sobre los gastos del FEOGA-Garantía.
  - Elaboración de las propuestas anuales de precios de conformidad con los límites estipulados en el marco de referencia agrícola.
-

- Creación de un reserva monetaria para amortiguar el impacto de la paridad ECU/dólar.

**\* Fondos Estructurales**

- Definición de los 5 objetivos prioritarios a alcanzar mediante un esfuerzo coordinado de los distintos Fondos Estructurales, de las regiones afectadas por los mismos y de las funciones de cada uno de ellos.
- Duplicación de los créditos de compromiso en el período 1987-1993 que alcanzarán 13.000 MECUs en 1993.

**\* Recursos propios**

- Establecimiento de límites máximos globales respecto al PNB de la Comunidad (1,20% para créditos de pago y 1,30% para créditos de compromiso) con un límite para el período 1988-1992.
- Fijación del tercer y cuarto recurso (1,4% IVA y clave PNB respectivamente).
- Mantenimiento (con retoques) del «cheque británico».

**\* Agricultura**

- Reforzamiento y ampliación de los estabilizadores.
- Fomento del abandono temporal de tierras («set-aside») acompañadas de ayudas a la renta y de fomento al cese de la actividad agraria.

Las perspectivas financieras hasta 1992, a respetar por la Comisión en la elaboración de los Presupuestos una vez actualizadas las cantidades para tener en cuenta el efecto de la inflación se recogen en el cuadro 3.

---

Cuadro 3  
 PERSPECTIVAS FINANCIERAS PARA EL PERIODO 1988-1992 SEGUN LOS ACUERDOS DE LA CUMBRE DE BRUSELAS (Feb. 1988)  
 (En millones de Ecus, a precios de 1988)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. FEOGA/Garantía	27.500	27.700	28.400	29.000	29.600
2. Acciones estructurales	7.790	9.200	10.600	12.100	13.450
3. Políticas con dotación plurianual (PIM, invest.)	1.210	1.650	1.900	2.150	2.400
4. Otras políticas	2.130	2.385	2.500	2.700	2.800
(entre ellas gastos no obligatorios)	1.646	1.801	1.860	1.910	1.970
5. Reembolsos y administración	5.700	4.950	4.500	4.000	3.550
entre ellos desalmacentamiento	1.240	1.400	1.400	1.400	1.400
6. Reserva monetaria	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Total	45.303	46.885	48.900	50.950	52.800
Entre ellos gastos obligatorios	33.698	32.607	32.810	32.980	33.400
gastos no obligatorios	11.605	14.278	16.090	17.970	19.400
Créditos para pagos necesarios	43.779	54.300	46.900	48.600	50.100
Entre ellos gastos obligatorios	33.640	32.604	32.740	32.910	33.110
gastos no obligatorios	10.139	12.696	14.160	15.690	16.990
Créditos para pagos en % del PNB	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Margen para imprevistos	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Recursos propios necesarios en % del PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

En el momento de alcanzarse estos acuerdos la opinión general de los componentes del Consejo y de la Comisión era que su aplicación solucionaría todos los problemas financieros hasta 1993 («el terreno está despejado para cinco años» declaró Delors; «la financiación de la PAC está asegurada», etc.), con lo que la Comunidad podría centrarse en abordar los retos del Gran Mercado Unico.

Si, a tres años vista ya, observamos la situación actual y las previsiones a corto plazo, solo podríamos concluir que los acontecimientos en la vida de la Comunidad evolucionan a una velocidad realmente vertiginosa.

En los últimos meses acontecimientos tales como la reunificación alemana, los sucesos en los países del Este, las negociaciones en el seno del GATT, las propuestas de la Comisión respecto a la reforma de la PAC, la evolución del dólar, etc., han condicionado las relaciones comerciales y políticas de la Comunidad, de tal forma que las soluciones de hace tres años parecen ya insuficientes.

#### II.4. *La reforma de la PAC*

Los ejercicios presupuestarios de 1989 y 1990 transcurren sin excesivas tensiones presupuestarias, con unos gastos (25.873 y 26.453 Millones de ECUS respectivamente), notablemente inferiores a las Directrices fijadas para el FEOGA-Garantía en 1988, pero en 1991 la situación financiera se complica hasta el punto de que la Comisión presenta una propuesta de precios enormemente restrictiva para la campaña 1991/1992, presentándose por primera vez el riesgo de sobrepasamiento de la Directiva Agrícola y sobre todo con unas perspectivas todavía más sombrías para 1992.

Es el momento de comprobar cómo las medidas de disciplina presupuestaria implantadas años antes se ven por primera vez realmente puestas a prueba y con resultados desalentadores en algunos casos.

La conjunción de esta situación con acontecimientos tales como la reunificación alemana, las tensas negociaciones en el seno del GATT y la contradicción, cada vez más aparente, de que un gasto agrario que aumentaba sin cesar no había influido apenas en el poder

---

adquisitivo de los agricultores, a pesar de una disminución muy importante de la población activa agrícola (35% entre 1975 y 1982) ni en la homogeneización de las explotaciones, provocando por el contrario unos aumentos de producción cada vez más alejados de la capacidad de absorción de los mercados, llevan a la Comisión a presentar al Consejo el 1 de Febrero de 1991 la Comunicación «Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión» (4).

A pesar de las reacciones que la presentación de esta Comunicación suscita, resulta desde el primer momento evidente el hecho de que existe un consenso generalizado respecto a la necesidad de reformar la PAC y que el desequilibrio estructural existente entre la oferta y la demanda debe de ser solucionado de alguna forma. El debate sobre la reforma de la PAC se reconvierte en la búsqueda de un equilibrio adecuado entre las distintas filosofías y posturas de cada uno de los Estados Miembros, entre los que no faltan los que vislumbran la posibilidad de una modificación sustancial de un reparto de fondos considerado poco equitativo.

### III. ALGUNOS ELEMENTOS DEL PROBLEMA E INTENTOS DE SOLUCION

#### III.1. *Stocks en intervención pública*

El peso financiero de los excedentes de productos almacenados en intervención ha constituido uno de los mayores factores de preocupación respecto a la gestión de la PAC, hasta el punto de marcar de forma importante las orientaciones generales de la misma. No es casualidad que cada una de las crisis financieras importantes que ha soportado la comunidad en los últimos años, y como consecuencia los sucesivos intentos de reforma de la PAC, hayan coincidido con momentos en los que el nivel de los almacenamientos alcanzaba niveles muy elevados.

---

(4) Com (91) 100 final.

El cuadro 4 recoge una evolución cuantitativa de los stocks existentes al final de cada ejercicio, que muestran sobre todo el espectacular crecimiento experimentado en el período 1980-1986.

Más interesante no obstante que el dato de la cantidad física de cada uno de los productos almacenados es el de su significación económica, representada por el valor contable al final del ejercicio.

Tradicionalmente la Comisión evaluaba este valor en base al valor medio de adquisición de las mercancías almacenadas, que creció espectacularmente de 1.875 MECUs en 1980 hasta 11.419 MECUs en 1986. Evidentemente este criterio es representativo del coste en que han incurrido los Estados Miembros al realizar las compras (pues estas, al contrario que los demás gastos del FEOGA, se realizaban con fondos nacionales que no se recuperaban hasta el momento de la salida de la mercancía) pero no refleja por el contrario el valor real de los stocks, que en muchos casos presentan perspectivas de comercialización prácticamente nulas salvo a precios sustancialmente menores que los de compra.

Fue el Tribunal de Cuentas de la CEE (sin duda el Organismo que más se significó en su preocupación por este tema) el primero que sistematizó el cálculo de las pérdidas potenciales existentes en las mercancías almacenadas, que pasaron de 2.800 MECUs en 1983 a 8.500 MECUs en 1986.

Para hacer frente a una situación que en 1987 había llegado a ser crítica, con cerca de 14 millones de Tm de cereales, 325.000 Tm, de aceite de oliva, más de un millón de hectólitros de alcohol, 720.000 Tm de leche en polvo, 1.060.000 Tm de mantequilla y cerca de 700.000 Tm de carne de vacuno en intervención (con un valor contable superior a los 10.500 millones de ECUs), la cumbre de Bruselas de 1988 decidió financiar, fuera de las Directrices Agrícolas existentes, la depreciación de las mercancías existentes hasta ese momento.

Con este fin se comprometió a incluir en el capítulo 8 de los sucesivos presupuestos durante el período 1988-1992 6.800 millones de ECUs (1.200 MECUs en 1988 y 1.400 MECUs al año entre 1989 y 1992, de los que 800 corresponden al programa de mantequilla diferida).

También se acordó financiar en lo sucesivo en el interior de la Directriz la depreciación sistemática de las nuevas existencias a

---

Cuadro 4

CANTIDAD Y VALOR DE LOS PRODUCTOS EN INTERVENCIÓN  
AL FINAL DE CADA EJERCICIO

Cantidad producto (Miles Tm)	1980	1982	1984	1986	1988	1990
Trigo blando panificable .....	4.930,3	6.864,3	4.448,3	2.475,3	2.381,7	5.231,1
Trigo blando no panificable .....	-	23,2	2.041,9	6.084,6	1.756,6	144,9
Cebada .....	1.081,9	1.680,9	1.636,4	3.792,8	3.572,2	3.556,5
Centeno .....	516,7	298,5	441,4	1.148,8	876,4	1.520,2
Trigo duro .....	157,5	800,7	853,0	1.022,5	2.336,1	1.167,8
Maíz .....	-	-	-	190,4	18,4	299,7
Sorgo .....	-	-	-	3,4	10,9	13,5
Arroz .....	-	-	-	-	-	96,3
Aceite de oliva .....	73,8	181,4	167,3	283,1	408,2	76,2
Colza .....	81,6	38,5	58,4	0,2	38,0	0,1
Girasol .....	-	-	-	26,0	147,1	18,2
Azúcar .....	-	-	42,9	15,7	-	-
Tabaco .....	28,8	37,5	14,2	39,4	46,6	103,4
Alcohol (miles Hls.) .....	n/i	n/i	n/i	666,4	2.892,0	2.805,1
Leche en polvo .....	230,6	605,2	773,4	861,9	14,1	340,2
Mantequilla .....	147,3	139,0	972,8	1.306,1	221,1	187,7
Carne de vacuno (cuartos) .....	208,5	155,9	468,0	452,5	558,6	185,6
Carne de vacuno (deshuesada) .....	105,3	61,4	127,5	219,5	164,3	119,1
Valor contable total al final del ejercicio (Mill. ECU's) .....	1.875	4.011	8.751	11.419	4.663	1.384
Gastos almac. público (*) FEOGA del ejercicio (mill. ECU's) .....	1.133	1.031	2.710	4.748	5.032	3.780

(\*) No incluye depreciaciones extraordinarias cap. 8.

medida que se fueran constituyendo, con objeto de eliminar en lo sucesivo las pérdidas potenciales en las mismas.

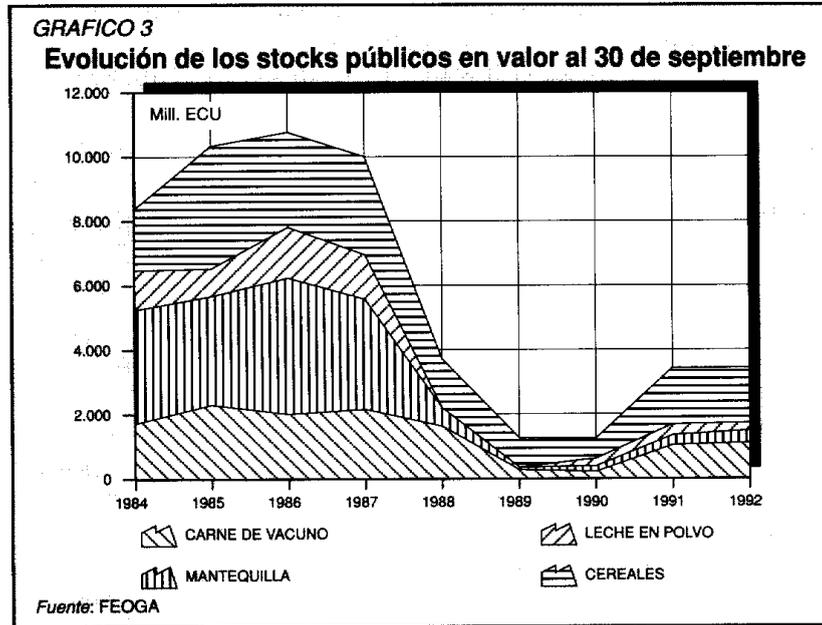
A través de este procedimiento de depreciación (consistente en abonar al Estado Miembro anticipadamente parte o la totalidad de la pérdida que se prevee para el producto desde el momento de la compra) se consigue, a costa de un esfuerzo presupuestario anticipado, igualar el valor contable con el previsible de venta, eliminando las pérdidas potenciales, disminuyendo el volumen de los fondos inmovilizados por el Estado Miembro y reduciendo los costes financieros a abonar por el FEOGA a los mismos.

Con objeto de no perjudicar financieramente a España y Portugal, ambos Estados Miembros obtuvieron (no sin esfuerzo, pues fue preciso plantear un firme recurso contra la idea inicial de la Comisión) una compensación especial de forma que se les tratase como si dicha depreciación se hubiese financiado en su totalidad en 1987.

Independientemente de los 3.200 millones dedicados al programa de la mantequilla diferida para el período 1988-1992, la depreciación de existencias permitió reducir drásticamente el valor contable de los stocks existentes que pasaron de 10.500 MECUs en 1987 a 4.663 MECUs en 1988 y a 1.384 MECUs en 1990, mediante el empleo de 1.250 MECUs en 1988, 650 MECUs en 1989 y 564 MECUs en 1990 (las cantidades financiadas con cargo al presupuesto del FEOGA –títulos 1 y 2 del Presupuesto– fueron respectivamente 1.347, 1.175 y 950 MECUs) hasta llegar en 1991 a una situación saneada de las existencias, en cuanto a su valoración.

El problema que para la situación financiera de la Comunidad presenta este método es que repercute inmediatamente en gastos las pérdidas a medida que se realizan las compras, lo que puede ser peligroso en momentos de compras masivas como ha sucedido en 1991 con la compra de cerca de un millón de Tm de carne de vacuno a lo largo del ejercicio, lo que representará un gasto sólo en depreciaciones del orden de los 2.050 millones de ECUs (que se corresponde casi exactamente con los 2.100 MECUs en que se evalúa en estos momentos la superación de créditos del sector vacuno respecto al presupuesto).

---



### III.2. El contexto monetario

Los gastos del FEOGA-Garantía, y en consecuencia el Presupuesto de la Comunidad, se encuentran influidos en una gran medida por la evolución del dólar, ya que una gran parte de las ayudas a la producción y la mayoría de las restituciones a la exportación (que representan por sí solas en torno al 30-40% de los gastos del FEOGA-Garantía en los últimos ejercicios) se determinan en función de las diferencias existentes entre precios comunitarios, fijados en ECUs y cotizaciones mundiales generalmente expresadas en dólares.

En consecuencia, una evolución al alza del dólar USA reduce de forma automática estas diferencias y por tanto el importe de las ayudas y las restituciones a la exportación, propiciando una disminución global de los gastos del FEOGA-Garantía. Por el contrario la caída del dólar aumenta las diferencias existentes y en consecuencia supone un aumento del gasto agrícola.

Atendiendo a una petición de las delegaciones en el marco del Comité del FEOGA la Comisión ha analizado la incidencia sobre el presupuesto de la variación de 1 punto de dólar respecto al ECU, tomando como ejemplo el presupuesto 1991. Así, la reducción de 1 punto (0,820 ECUs/\$ respecto a los 0,830 ECUs/\$ correspondiente a la paridad adoptada para la elaboración del presupuesto 1991) conduce a un incremento del gasto del FEOGA de 122 millones de ECUs. De esta cantidad 77 MECUs corresponderían al impacto sobre las restituciones a la exportación y 44 MECUs al efecto sobre las ayudas directas (de los que más de un 70% corresponden a las oleaginosas y el resto a proteaginosas y algodón). Si se tiene en cuenta que, en el ejercicio 1990 por ejemplo, existieron cerca de 14 puntos de diferencia entre los valores máximo y mínimo de las cotizaciones ECU/\$, la influencia de este factor sobre las finanzas comunitarias es fácilmente comprensible.

En el Gráfico 4 puede observarse la evolución de la paridad ECU/\$ en los últimos ejercicios del FEOGA.

Como ya se ha comentado, el Consejo Europeo de Bruselas de Febrero de 1988 incluyó entre sus conclusiones la puesta en marcha de un mecanismo dirigido a atenuar, al menos en parte, la influencia de este factor. Así, la decisión sobre Disciplina Presupuestaria estableció la inscripción en los sucesivos presupuestos de una «Reserva Monetaria», por importe de 1.000 millones de ECUs anuales, dirigida a hacer frente a los acontecimientos debidos a incrementos significativos e imprevistos del tipo de cambio constatado en el mercado para el valor \$/ECU respecto a la paridad utilizada para la elaboración del Presupuesto.

Así, cuando el valor medio del dólar en el período 1º de Agosto del año anterior al 31 de Julio del ejercicio en curso se sitúa por debajo de la paridad empleada para la elaboración del presupuesto (media de los 3 primeros meses del año que precede al ejercicio presupuestario) los costes suplementarios que esto implica se financian mediante transferencias de la reserva monetaria al presupuesto del FEOGA. De modo inverso, si el valor de la paridad se coloca por encima del tipo de conversión del Presupuesto, los ahorros derivados de este hecho se transfieren a la reserva monetaria hasta alcanzar, en su caso, el nivel máximo fijado.

---



Para que este mecanismo entre en funcionamiento se requiere que los eventuales costes o ahorros se sitúen por encima de una determinada franquicia, establecida en 400 millones de ECUs.

El funcionamiento de la reserva monetaria, que se financia por otra parte fuera de la Directiva agrícola, puede considerarse como positiva cara a la atenuación del impacto de la evolución del dólar, especialmente en los ejercicios transcurridos desde su adopción, caracterizadas por una cierta fluctuación del valor de la moneda americana.

La adopción de la paridad media empleada para la elaboración de los sucesivos presupuestos (0,85, 0,81 y 0,89 ECUs/\$ para los presupuestos 1988, 1989 y 1990 respectivamente) a través de unos indicadores previamente preestablecidos es no obstante un condicionamiento importante a la hora de la realización del procedimiento presupuestario.

El contexto monetario interno (evolución de las distintas monedas en el marco del Sistema Monetario Europeo y sucesivos reajustes monetarios) influyen también los gastos del FEOGA-Garantía, tanto por lo que a los Montantes Compensatorios Monetarios se refiere como por la determinación de los respectivos Coeficientes de doble tipo, a través de los cuales se transforman en ECUs presupuestarios los gastos imputados en ECUs «verdes» en el marco de cada OCM.

### III.3. *La modificación del sistema de financiación de los gastos*

La modificación del sistema de financiación de los gastos del FEOGA-Garantía implantada en 1987, pasando del anterior régimen de avances a un sistema de reembolsos de los gastos previamente efectuados con fondos nacionales, fue la variación conceptualmente más importante desde que en 1971, y paralelamente a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados Miembros por recursos propios de la Comunidad, el FEOGA pasó a asegurar la Tesorería de los Organismos Nacionales mediante el sistema de avances.

El hecho de que la modificación del sistema de avances se presentara como una fórmula muy adecuada para salvar la grave crisis

---

financiera de 1987, al trasladar de hecho parte de los gastos del ejercicio al de 1988, acentuó el carácter coyuntural de la medida en detrimento de la filosofía inicial recogida en la reforma a medio plazo del sistema financiero de la Comunidad del Paquete Delors.

El Consejo de Ministros de Agricultura, reunido en Luxemburgo el 13 de julio, mostró su acuerdo sobre el sistema de aplazamiento propuesto, con lo que, junto con la resolución por parte del Consejo de Presupuestos de la financiación para el déficit no agrícola, se solucionaba en principio el problema presupuestario de la Comunidad para 1987.

En contra de la aprobación del Reglamento se manifestaron Grecia (por considerar insuficiente la compensación de intereses al 6,8%, teniendo en cuenta los altos tipos de interés practicados en su país), y Holanda, que se consideraba perjudicada por el importante volumen de restituciones a la exportación canalizadas a través del puerto de Rotterdam, que debería adelantar con fondos propios.

España manifestó su apoyo a la modificación del sistema al beneficiarse por un lado de la compensación de intereses (junto con Grecia, Portugal e Irlanda y a un 6'8% anual), y tras obtener una Declaración del Consejo que aseguraba que la modificación no tendría efectos negativos sobre la posición financiera de España respecto a la Comunidad.

En la puesta en marcha del sistema (R 3.183/87, 3.187/87 y 3.188/77) se precisaron aspectos importantes tales como el plazo de devolución de los fondos adelantados (a reintegrar a comienzos del mes n+2 respecto a aquél en que se realizan los gastos), la consideración de los reembolsos como «anticipos mensuales sobre la contabilización de los gastos» (con objeto de no perder la facultad de disposición a principio de ejercicio de tres doceavas partes en caso de no estar todavía adoptado el presupuesto del ejercicio), etc.

Apenas unos meses después el Consejo acordó una nueva modificación acortando en medio mes más el ejercicio financiero del FEOGA para 1988 (que finalizó por tanto el 15 de Octubre en vez del 31) y suprimiendo la relación que el R 3.183/87 había establecido de esta reforma con «la adopción de un régimen definitivo vinculado a las decisiones relativas a la futura financiación de la Comunidad».

---

No obstante esta situación coyuntural la Comisión razonó la reforma en base exclusivamente a pretendidos inconvenientes del sistema de avances hasta entonces en vigor, empleándose tres tipos de argumentos:

- a) Los anticipos se concedían en base a datos provisionales (estimaciones poco fiables, lo que llevaba a la inmovilización de importantes medios financieros de la Comunidad, a veces de forma abusiva.
- b) La contabilidad central de la Comisión registraba los gastos según la nomenclatura presupuestaria con un desfase de varios meses, lo que restaba valor de conjunto a los documentos en informes sobre el seguimiento presupuestario.
- c) El retraso en el cargo de los gastos llevaba a un ajuste de los créditos a posteriori, lo que significaba el despojar a las transferencias del carácter de «autorización» en beneficio del de «regularización» poco compatible con la buena gestión financiera que exige el Reglamento Financiero de 1977.

Algunos de estos argumentos, y fundamentalmente el relativo a la falta de ajustes de las previsiones de gastos con los efectivamente realizados con posterioridad, han sido frecuentemente empleados por el Tribunal de Cuentas en sus Informes Anuales.

Los elementos fundamentales de la propuesta inicial eran los siguientes:

- Sustitución del origen de los medios financieros necesarios para atender los pagos del FEOGA-Garantía (los Estados Miembros en vez de la Comunidad).
  - Supresión por tanto del sistema de avances.
  - Reembolsos de los gastos efectuados por los Estados Miembros hasta una fecha a determinar.
  - A partir de dicha fecha, con mayor frecuencia a través de medios informatizados (lo que constituiría la fase final del sistema mediante pagos directos).
  - Posibilidad de compensar total o parcialmente los intereses financieros «teniendo en cuenta las eventuales dificultades
-

que determinados Estados Miembros pudieran encontrar en la aplicación del sistema».

En relación con esta modificación deben señalarse dos hechos importantes:

- En primer lugar, que el sistema va dirigido a una situación final en la que sería el propio FEOGA el que realizara directamente los pagos a los beneficiarios, situación que por el momento parece lejos de alcanzarse, aun cuando ya se han dado pasos importantes como la transmisión informática de datos a la Comisión por parte de los Estados Miembros o incluso la realización de los avances a los mismos en ECUs en vez de en moneda nacional, ya anunciada por la Comisión y que se entrará a debatir en un futuro inmediato.
- En segundo lugar, las modificaciones efectuadas en la duración de las fechas de inicio y finalización de los ejercicios del FEOGA han originado un seguimiento cada vez más difícil de los gastos del FEOGA-Garantía, sobre todo en lo que a comparación entre ejercicios se refiere.
- A partir de 1986 (último año en el que el ejercicio presupuestario coincidió con el año natural), se disociaron ambos conceptos abarcando el presupuesto 10 meses de Gasto en 1987 (1 de Enero a 31 de Octubre), 11 meses en 1988 (1 de Noviembre de 1987 a 15 de Octubre de 1988) y 12 meses nuevamente (pero de 16 de Octubre de un año a 15 de Octubre del siguiente) a partir de 1989.

Esta circunstancia debe de tenerse muy en cuenta a la hora de comparar entre sí las magnitudes de gasto de la PAC para este período.

#### III.4. *La disciplina presupuestaria*

Entre los acuerdos alcanzados por el Consejo Europeo de Bruselas de Febrero de 1988, ya comentados, el de mayor importancia, junto con la introducción de nuevos estabilizadores, fue sin duda el limitar en el futuro el índice de crecimiento de los gastos del

---

FEOGA-Garantía a un porcentaje del incremento de PNB de la Comunidad, con lo que se aseguraba que el aumento del gasto agrícola evolucionaría en el futuro por debajo del crecimiento general de la economía, evitándose aumentos incontrolados del gasto como en el pasado.

Estos acuerdos se plasmaron en la Decisión del Consejo 88/377 de 24 de Junio, relativa a la disciplina presupuestaria, algunos de cuyos elementos básicos eran los siguientes:

- Limitación del índice de crecimiento de los gastos del FEOGA-Garantía a partir de 1988 a un 74% del índice de crecimiento del PNB de la Comunidad durante el mismo período.
- Fijación de la base de los gastos en 27.500 MECUs para 1988.
- Respeto anual de la Línea Directriz Agrícola («Guide-Line»).
- Creación de un Sistema de Alerta Rápida para preveer desviaciones.

El cuadro 5 recoge la evolución de la Línea Directriz para el período 1988-1992. De los 27.500 MECUs en que se estableció para 1988 pasó a 28.624 MECUs en 1989, 30.630 MECUs en 1990 y 32.511 MECUs en 1991, estimándose en estos momentos que para 1992 se situará en 35.039 MECUs, lo que supone un crecimiento acumulado del 27% en cinco ejercicios.

Cuadro 5

EVOLUCION DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA  
DEL FEOGA-GARANTIA

Ejercicio financiero	Indices de crecim.		Directriz agrícola	Gastos FEOGA (G) financiados dentro directriz	Margen respecto directriz
	PNB	Inflación			
1988	-	-	27.500 MECUs	26.400 MECUs	1.100 MECUs
1989	3,3%	5,3%	28.624 "	24.409 "	4.215 "
1990	2,8%	4,8%	30.630 "	25.087 "	5.543 "
1991	2,2%	5,4%	32.511 "	32.274 " (*)	237 " (*)
1992	2,5%	4,6%	35.039 "	35.039 " (**)	0 " (**)

(\*) Según Anteproyecto de PRS nº 2/91. Estimación.

(\*\*) Según APP 1992. Estimación

El cálculo de la Línea Directriz, a partir de los datos básicos anteriormente expuestos, se realiza de la forma siguiente (tomaremos como ejemplo el ejercicio 1992):

CALCULO DE LA LINEA DIRECTRIZ AGRICOLA PARA 1992		
* Índice de crecimiento del PNB entre:		
– 1988 y 1989:	3,3%	
– 1989 y 1990:	2,8%	
– 1990 y 1991:	2,2%	
– 1991 y 1992:	2,5%	
74% del Índice Acumulado:	.....	8,3%
Índice de crecimiento PNB:	.....	1,083
* Índice de crecimiento de la inflación entre:		
– 1988 y 1989:	5,3%	
– 1989 y 1990:	4,8%	
– 1990 y 1991:	5,4%	
– 1991 y 1992:	4,6%	
Tipo de inflación acumulada:	.....	21,76%
Índice de crecimiento inflación:	.....	1,217
CALCULO	1988	1992
Base corregida:	24.914x1,083x1,217 =	32.827
A añadir:		
• Cotización azúcar:	1.540	1.288
• Restituciones ayuda alimentaria:	368	300
• Restituciones azúcar ACP:	660	624
<b>DIRECTRIZ AGRICOLA</b>	<b>27.500</b>	<b>32.039</b>

Como también se deduce del cuadro 5 al comparar los gastos del FEOGA-Garantía financiados en el interior de la Directriz (título 1, 2 y 3 del Presupuesto y 50% del «set-aside» correspondiente a la sección Garantía) con la evolución de esta, los tres primeros ejercicios de funcionamiento de la disciplina presupuestaria arrojaron márgenes importantes (1.100 MECUs en 1988, 4.215 MECUs en 1989 y 5.543 MECUs en 1990).

Únicamente ya en 1991 la situación financiera se agrava, al presentarse por primera vez el riesgo de que los gastos previsibles se situaran por encima de la Directriz Agrícola, riesgo que si bien en estos momentos parece alejarse no evitará el que este ejercicio fina-

lice con unos gastos prácticamente al límite de la Directriz Agrícola en vigor para el mismo.

La situación financiera de 1991 ha constituido no obstante un buen indicador de la capacidad de respuesta de los mecanismos implantados en el marco de la disciplina presupuestaria para prevenir y corregir eventuales desviaciones del gasto agrícola.

Un primer factor de importancia a la hora de analizar la situación financiera del FEOGA en este ejercicio lo constituye la reunificación alemana, al comenzar a aplicarse los mecanismos de la PAC en la antigua RDA. La Comisión evaluó la incidencia de la reunificación sobre los gastos del FEOGA (G) en 1.315 MECUs a comienzo del ejercicio, aunque el coste real de la misma no se conocerá con exactitud al haberse renunciado a implantar ningún mecanismo de seguimiento sobre los mismos.

Curiosamente la Comisión, efectuando una interpretación excesivamente rigorista en nuestra opinión de la letra del artículo 1º de la Decisión sobre disciplina presupuestaria que hablaba del «índice de crecimiento del PNB de la Comunidad» para el cálculo de la Directriz Agrícola, se negó a incluir en el cálculo de la misma la ampliación de la base del PNB que la reunificación supuso, empleando únicamente índices de crecimiento sobre bases no comparables entre sí.

En segundo lugar la evolución de la paridad del dólar respecto al ECU también dará origen a unos gastos adicionales que podrían alcanzar los mil millones de ECUs durante el ejercicio.

Pero el factor que desequilibró totalmente las previsiones de gasto del FEOGA durante el ejercicio 1991 fue sin duda la situación del mercado de la carne de vacuno, cuyos gastos, de unos créditos inicialmente fijados en 2.330 MECUs para el ejercicio, podrían llegar a duplicarse (4.430 MECUs calculados en la última revisión coyuntural de principios de Julio).

Independientemente de las razones de mercado (aumento de la producción, disminución del consumo, enfermedades –BSE–, pérdidas de mercados exteriores, crisis del golfo, etc.) parece que han pesado fuertemente sobre el sector los sacrificios de cabezas de la ex-RDA y las entradas masivas de animales procedentes de países

---

de la Europa del Este (800.000 cabezas a añadir a las resultantes de los compromisos de importación de países terceros (5).

Las compras a realizar como consecuencia de esta situación superarán el millón de Tm durante el ejercicio, con un coste de 2.475 MECUs, a añadir a los 1.200 MECUs que costará la exportación de 850.000 Tm a países terceros. El problema apuntado al comentar la depreciación automática (materialización de la pérdida potencial en el momento de la compra) se manifestó con toda su importancia en este caso, pues los 2.055 MECUs calculados por este concepto coinciden casi exactamente con los 2.100 MECUs en que se estima el sobrepasamiento de los créditos presupuestados para este sector.

La evolución de los acontecimientos con la puesta en marcha de medidas de ahorro en el marco de los poderes de gestión de la Comisión (ampliación de plazos de pago, endurecimiento de las condiciones de concesión de restituciones a la exportación, etc.), la aprobación de un paquete de precios 91/92 eminentemente restrictivo y la presentación de un Presupuesto Rectificativo hasta prácticamente el nivel de la Directriz Agrícola permitirán resolver la situación financiera en 1991, aunque con perspectivas mucho más difíciles para 1992, considerado un año de transición en espera de la puesta en funcionamiento de la reforma actualmente objeto de debate.

Como también se ha comentado con anterioridad, y con el objetivo de garantizar el respeto de la directrices financieras, el Consejo estableció un Sistema de Alerta Rápida («Early Warning System»), para seguir mensualmente la evolución de los gastos del FEOGA capítulo por capítulo. Para ello la Comisión estableció unos «perfiles de gasto» al comienzo de cada ejercicio sobre la evolución porcentual de los mismos en cada capítulo presupuestario en base a una media de los registrados mes a mes en los tres ejercicios anteriores.

Mensualmente se presentan a la autoridad presupuestaria (Consejo y Parlamento Europeo), unos Informes sobre la evolución de los gastos en cada sector respecto al perfil definido, analizando las

---

(5) Recuérdese lo expuesto respecto al componente «extra-agrario» de algunos gastos del FEOGA-Garantía.

causas de su aceleración o ralentización sobre el ritmo teórico establecido.

De acuerdo con las normas establecidas, cuando el ritmo del consumo de créditos sobrepase, o amenace sobrepasar el perfil previsto, la Comisión debería ejercer los poderes de gestión de que dispone para reconducir la situación, examinando el funcionamiento de los estabilizadores en el sector afectado si las medidas de gestión no fueren suficientes o presentando propuestas al Consejo en último término, el cual debería decidir en un plazo de dos meses.

En la práctica el sistema ha presentado numerosos inconvenientes y una notable falta de agilidad para dar respuesta a situaciones de crisis. En primer lugar el empleo masivo de transferencias entre capítulos, conceptos y subconceptos (necesario según la Comisión para una correcta gestión financiera), ha desvirtuado el sentido de los indicadores, pues al reforzar con créditos procedentes de un capítulo con subconsumo otro cuyo perfil sobrepasaba el indicador se regularizaba automáticamente la situación de este último a costa de incrementar artificialmente el del primero. En segundo lugar los trámites necesarios para la adopción formal por la Comisión del Informe originaban un retraso que hacía que los datos estuvieran prácticamente superados en el momento de su aparición, en contraste por ejemplo con los que se manejaban en el propio Comité del FEOGA y por último, se ha constatado la escasa validez del establecimiento de unos perfiles de gasto «standard» en función del consumo de créditos de años anteriores, como lo prueba el que en 1991, y durante los ocho primeros meses del ejercicio (último Informe disponible 8/91 correspondiente al mes de Agosto), el Sistema indicaba subconsumos generales muy importantes (-1.623 MECUs en Mayo y -1.384 MECUs en Agosto) frente al presupuesto inicial de 31.416 MECUs, en abierta contraposición con las previsiones.

### III.5. *Estabilizadores agrarios*

Introducidos con carácter puntual para algunos productos, los estabilizadores agrarios se generalizan a partir de 1988 mediante el

---

establecimiento de Cantidades Máximas Garantizadas (CMG) para la mayoría de los sectores agrarios.

Generalmente el estabilizador comporta, a partir del establecimiento de la CMG, una serie de mecanismos de ajuste (reducción de los precios o ayudas, aumento de la corresponsabilidad del sector, modificación de la CMG a fijar para la siguiente campaña, etc.) para el caso de que la producción supere la cantidad máxima garantizada fijada.

Los objetivos que perseguían los estabilizadores pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

- limitar de un modo directo y efectivo los gastos sectoriales mediante la aplicación de los mecanismos de ajuste establecidos.
- Contribuir a una adecuación entre la oferta y la demanda.
- Ofrecer unas perspectivas a medio plazo (las CMG se fijan para un período plurianual de 3 o 4 campañas) a los productores.
- Aumentar la participación de los productores en la gestión del mercado y corresponsabilizarlos de los excedentes producidos.

Básicamente existen medidas de estabilización para los sectores de cereales (160 millones de Tm anuales), azúcar (cuotas A y B), oleaginosas, aceite de oliva (1.350.000 Tm), vino, tabaco, algodón (752.000 Tm), frutas y hortalizas frescas y transformadas, leche (régimen de cuotas), carne de vacuno (limitación de la intervención), ovino y caprino, etc.

El funcionamiento de los estabilizadores sería por sí solo un tema lo suficientemente amplio para un análisis en profundidad; baste aquí señalar que sus resultados han sido dispares y escasamente positivos en algunos casos en base al hecho de que, en definitiva, el importe de las ayudas del FEOGA seguía siendo, a pesar de las penalizaciones, directamente proporcional a la cantidad producida.

El efecto disuasorio que sobre el volumen de la producción se pretendía lograr ha sido, en algunos casos, de carácter contrario, al tenderse a producir más para compensar el menor precio obtenido.

---

La propia Comisión reconocía este hecho en su Comunicación sobre la evolución y el futuro de la PAC, indicando que la política de estabilizadores no había sido concebida como una política de reforma profunda de la PAC sino como una mera estabilización de la producción y del gasto, achacando su escasa eficacia a la función meramente marginal desempeñada por las medidas de compensación previstas.

#### IV. LA REFORMA DE LA PAC. IMPLICACIONES FINANCIERAS

En esta situación y con unas previsiones todavía más preocupantes para 1992 que han obligado a modificar el anteproyecto de Presupuesto 92 (34.950 MECUs de gasto con un margen de 290 MECUs bajo la Directriz Agrícola), hasta 35.039 MECUs (= Directriz, es decir margen cero), debiendo incluso procederse a una reducción lineal de 391 MECUs entre todas las líneas al superar en esta cantidad las previsiones de gasto la cifra anterior, es cuando se produce la presentación de la Comunicación «Evolución y Futuro de la PAC-Documento de reflexión de la Comisión», que configura lo que se ha venido en denominar la reforma de la PAC.

Qué es la reforma propuesta, cuáles son sus principales elementos y en qué contexto se enmarca, son aspectos analizados en profundidad en otros artículos del presente número, razón por la cual centraremos nuestro análisis exclusivamente en las posibles implicaciones financieras de la reforma.

Evidentemente el hacer predicciones de futuro con el horizonte contemplado para la reforma no es tarea fácil ante el número y la aleatoriedad de los elementos con que deben contarse. También debe de tenerse en cuenta que no nos encontramos todavía más que en una etapa inicial sobre la que debe progresarse enormemente en los próximos meses y cuyos resultados condicionarán el coste de la reforma y las perspectivas financieras en el futuro.

La Comisión hasta ahora solo ha realizado unas primeras aproximaciones respecto a la comparación del gasto adicional al Presupuesto 92 de las medidas propuestas en una situación en 1997 que

---

define como de «velocidad de crucero», es decir una vez finalizadas las adaptaciones de la reforma y las situaciones coyunturales que las mismas comportan.

Suponiendo un mantenimiento de los criterios hasta ahora empleados para la limitación del gasto agrícola, y un crecimiento estimado del PNB de la Comunidad en torno a un 2,5%, la Directriz Agrícola se situaría en 1997 en torno a los 38.400 millones de ECUs a precio de 1992 (es decir, sin considerar el efecto de la inflación).

Adoptando como elemento de partida los gastos del FEOGA-Garantía para el ejercicio 1992 (lo que no deja de representar algunos contrasentidos como posteriormente se comentará), la Comisión ha evaluado el coste adicional de la reforma básica en 1.300 MECUs para 1997, que sumados a los 35.000 de gastos del 92 arrojarían un total de gastos de 36.300 MECUs, es decir unos 2.100 MECUs por debajo de la directriz teórica.

Evidentemente esta aproximación, en la que subyace el hecho de que la situación tras la reforma costaría menos que la evolución previsible de los gastos con el sistema actual, se basa en tres hipótesis (más o menos discutibles):

- a) que el presupuesto para 1992 sea representativo del nivel de gastos de la situación actual y que estos evolucionen al límite de la directriz en los próximos años.
- b) que el crecimiento de la economía en la Comunidad se sitúe en torno al 2,5% anual en los próximos cuatro años.
- c) que la evaluación realizada respecto al coste de la reforma básica haya tenido en cuenta todos los elementos en cuestión.

La evaluación de los 1.300 MECUs como incidencia financiera adicional para el ejercicio siguiente a la ejecución de la reforma se justifica como sigue:

- para los grandes cultivos (cereales, oleaginosas y proteaginosas), se estima un coste adicional de 200 MECUs, consecuencia de restar a los 13.069 MECUs en que se evalúan los gastos
-

de ayudas por hectárea y abandono de tierras los gastos actuales (10.505 MECUs).

También se incluyen como ahorros las repercusiones sobre otros sectores (en el marco de lo que no deja de ser una presentación «política») que verán reducidos sus costes de alimentación al poder obtener piensos a precio de mercado mundial (productos lácteos, carne de vacuno, porcino, avicultura, etc.) propiciando la eliminación de las restituciones a la exportación o la disminución de los precios institucionales, así como los mayores gastos derivados de producciones, como el ovino, que deberán bajar sus precios de mercado para competir (ahorro global en conjunto de estas repercusiones: 1.767 MECUs).

Este capítulo es sin duda el que más incertidumbres presenta, pues se basa en premisas con un alto grado de incertidumbre, tales como:

- precio mundial de los cereales de 100 ECUs/Tm en 1997 como consecuencia de la menor presión exportadora de la CEE y de los EE.UU.
  - aumento de 10 millones de Tm de cereales en consumo animal y reducción a la mitad de las exportaciones (17 millones de Tm), con una producción disponible estabilizada en 164 millones de Tm.
  - datos sobre la estructura de las explotaciones y su evolución poco precisos.
  - para el sector lácteo el incremento de gasto previsto (+1.367 MECUs) se debe en su mayor parte a la nueva prima por vaca lechera, junto con la supresión de la tasa de corresponsabilidad y compensación por la reducción de cuotas, solo parcialmente compensado por la reducción del 3% prevista para las mismas.
  - en el sector del vacuno, con un incremento previsto de + 365 MECUs debe reseñarse como especialmente significativa la elección de los gastos de 1992 como base de comparación, pues resulta realmente dura de aceptar la hipótesis de considerar como situación «normal» tras la reforma una similar a la
-

de dicho año (con compras en torno a 1 millón de Tm y exportaciones similares).

- en otros sectores como el ovino (-220 MECUs), tabaco (-404 MECUs) y forrajes secos (-415 MECUs), el escenario previsto es de menores gastos tras la modificación de los mecanismos (si bien debe de tenerse en cuenta que para el primero de ellos no se recoge el gasto suplementario de +347 MECUs recogido en la propuesta como derivado de la reducción del precio de las carnes de vacuno por menor coste de alimentación).
- los demás sectores no afectados por la reforma en esta fase (aceite de oliva, azúcar, frutas y hortalizas, etc.), al considerar la Comisión que no es oportuno reabrir el debate por haber sido objeto de reformas globales recientes, no intervienen por tanto en el cálculo de las incidencias financieras. Tampoco se contemplan las derivadas del sector vínico, al estar prevista una adaptación general de la OCM para dentro de unos meses que se examinará por separado por la complejidad técnica que representa.

El segundo capítulo de las incidencias financieras de la reforma se centra en el coste de las Medidas de Acompañamiento (medidas medioambientales, repoblación forestal y jubilación anticipada), que arrojan un coste para el FEOGA en torno a los 4.000 millones de ECUs para el período 1993-1997, a razón de 600 MECUs para el programa forestal, 2.000 MECUs para la jubilación anticipada y 2.160 MECUs para el medio ambiente (cantidades a las que había que restar 720 MECUs por menores costes debidos a la supresión del «set-aside» quinquenal). A estas cantidades había que sumar la financiación nacional necesaria al tratarse de acciones cofinanciadas.

Hasta el momento, la evaluación financiera de estos costes no ha podido realizarse en profundidad y será sin duda uno de los aspectos que originarán más discusiones en los próximos meses, tanto por la cuantía de los fondos como por el tratamiento específico que se da a los distintos grupos de países en determinadas medidas y por tratarse de acciones que requieren una financiación nacional específica.

---

No obstante la Comisión ha indicado en su propuesta que dado su carácter complementario con los nuevos mecanismos de mercado y con el fin de no perjudicar las medidas a financiar en la próxima fase de los Fondos Estructurales, existen argumentos para imputar estos costes a capítulos presupuestarios distintos de los tradicionales, lo que podría significar que correrán a cargo de la Sección Garantía del FEOGA.

Estas circunstancias, junto con el hecho de la reunificación alemana, (que no se quiso reconocer en su día y ahora se invoca), podrían originar la proposición de un aumento de unos 1.500 MECUs en la Directriz Agrícola.

En el cuadro número 6 se recoge la evaluación realizada por la Comisión respecto a la incidencia presupuestaria de la reforma (en base a su propuesta exclusivamente para el período 1993-97), en el que se destaca el importante esfuerzo a realizar en los ejercicios 1995 y 1996.

También se comparan las distintas hipótesis contempladas para el margen de la Directriz Agrícola (incrementada o no) respecto a los gastos totales o de la reforma de las OCM exclusivamente, que muestran la aparente imposibilidad de financiar las medidas de acompañamiento dentro de la misma si no se produce una elevación del nivel de referencia actual.

Todas estas cuestiones deberán abordarse en el debate sobre las perspectivas financieras para el próximo quinquenio que se iniciará a principio de 1992, con la situación de la reforma de la PAC como principal punto de referencia.

En definitiva, en estos momentos, a la vista de los elementos con que se cuenta y de los interrogantes que se abren, resultaría muy aventurado precisar cuál va a ser el impacto financiero de la reforma de la PAC, ni siquiera en los términos en que está planteada la misma por la Comisión.

No obstante, si que pueden formularse las siguientes precisiones:

- 1º El coste de la PAC, una vez alcanzada la «velocidad de cruce-ro» en 1997 tras la finalización de las reformas previstas, es difícil de evaluar en estos momentos, aunque según la Comisión será menor que el ritmo previsible de gastos.
-

Cuadro 6

INCIDENCIA FINANCIERA DE LA REFORMA DE LA PAC (1993-1997)  
(Variación respecto al Presupuesto FEOGA 1992 a precios constantes)

	1993	1994	1995	1996	1997
1. Reforma de las O.C.M.	-550	+129	+1.817	+1.968	-1.309
2. Medidas de acompañamiento	+132	+483	-950	-1.361	+1.830
3. Renuncia al «set-asides» quinquenal		-180	-180	-180	-180
4. Total (1+2+3)	-418	+432	-2.587	+3.149	+2.959
5. Evolución de la Directriz Agrícola Común	+646	+1.283	+1.920	+2.617	+3.314
6. Idem. incrementada en 1.500 MECUs	+2.146	+2.793	+3.457	+4.136	+4.832
7. Margen de la directriz anual respecto reforma O.C.M. (5-1)	-1.196	-1.154	-103	-649	-2.005
8. Margen de la directriz aumentada respecto coste total (6-4)	-2.564	-2.361	-870	-987	-1.873

Nota: Directriz Agrícola 1992: 35.039 MECUs.  
Presupuesto 1992: 35.008 MECUs.  
Cifras en millones de ECU.

- 2º La financiación de la reforma para los próximos cuatro ejercicios no está asegurada con los recursos actuales, y serán necesarias contribuciones importantes por parte de los presupuestos nacionales y comunitario.
- 3º No obstante lo anterior, las perspectivas a medio plazo de la actual situación indican que de no producirse una reforma en profundidad, la PAC se encuentra abocada a una sucesión de crisis financieras cada vez más profundas, que podrían conducir a un nivel de gasto superior al que supondría la aplicación de la reforma.

El breve repaso efectuado a la evolución de los gastos de la Política Agrícola en el pasado y a las sucesivas crisis e intentos de reforma de la misma, no pueden sino confirmar la necesidad de abordar con la mayor prudencia posible las perspectivas de futuro, sobre todo en una situación mundial tan constantemente cambiante como la que hemos experimentado en los últimos años.

Lo que si parece obvio es que nos encontramos en un momento decisivo para sentar las bases sobre las que se asentará la Política Agrícola Común hasta el final del presente decenio y que este camino seguirá siendo tan apasionante y complejo como hasta ahora.

#### BIBLIOGRAFIA

- Documentos y Comunicaciones de la Comisión.
- Informes Anuales del Tribunal de Cuentas.
- Informes Financieros del FEOGA.

#### RESUMEN

En el marco de una política que absorbe la parte más considerable de los recursos del Presupuesto Comunitario se analiza la evolución del coste de la PAC y especialmente del FEOGA-Garantía y las sucesivas crisis e intentos de reformas a que estas han conducido.

Partiendo del «libro verde» de 1985, de la crisis presupuestaria de 1987 y de las Decisiones del Consejo Europeo de Bruselas de 1988 se comentan algunos de los elementos que configuran el problema de la financiación de la PAC y los ele-

---

mentos que la Comunidad ha intentado poner en marcha para solucionarlos («stocks», contexto monetario, modificación del sistema de financiación del FEOGA, disciplina presupuestaria, etc.).

Tras analizar los resultados obtenidos, y la difícil situación financiera que vuelve a plantearse para los ejercicios 1991 y 1992 se analizan las primeras evaluaciones financieras de la reforma de la PAC actualmente en marcha cara al horizonte de 1997.

## R E S U M E

Dans le cadre d'une politique qui absorbe la plupart des ressources du budget communautaire, il est analysé l'évolution du coût de la PAC et, notamment, du FEOGA-Garantie, ainsi que les crises successives et les essais de réforme auxquels celles-ci ont conduit.

Sur la base du «Livre vert» de 1985, de la crise budgétaire de 1987 et des décisions du Conseil Européen de Bruxelles de 1988, il est commenté quelques uns des éléments contribuant au problème du financement de la PAC et les solutions que la Communauté a essayé de mettre en oeuvre afin d'y apporter une solution (stocks, contexte monétaire, modification du système de financement du FEOGA, discipline budgétaire, etc.).

Après avoir examiné les résultats obtenus et la situation financière difficile qui affecte de nouveau les exercices 1991 et 1992, il est analysé les premières évaluations économiques de la réforme de la PAC, fonctionnant déjà et orientées vers l'horizon de 1997.

## S U M M A R Y

In relation to the CAP, a policy that absorbs the largest part of the resources of the Community, the author analyzes trends in its cost and especially the EAGGF-Guarantee and the successive crises and attempted reforms this has caused.

Some aspects of the problems of CAP financing are commented on: the «green book» of 1985, the budgetary crisis of 1987, the decisions of the European Council of Brussels in 1988 and the measures the Community has attempted to implement to solve them (stocks, monetary, framework, changes in the EAGGF financing system, budgetary discipline, etc.).

After analyzing the results and the difficult financial situation which continued in 1991 and 1992, the first financial assessment of the present CAP reform is analyzed with reference to the 1997 horizon.

---