

Rentas y subvenciones agrarias

● GERARDO GARCIA FERNANDEZ. Asesor de la Subdirección General de Análisis Económico. MAPA

Desde la entrada de España en la CEE muchas cosas han cambiado en la agricultura española. Una de ellas ha sido el crecimiento constante de las subvenciones al sector agrario. Este crecimiento ha sido espectacular a partir de la reforma de la Política Agraria Común (PAC) en 1992. Al respecto, Gerardo García publica en el *Boletín* del MAPA (núm. 28, noviembre 1995) un artículo significativo y esclarecedor que recogemos seguidamente.

Los pagos del FEOGA-Garantía, desde la Adhesión hasta 1994, han alcanzado casi 3,1 billones de pesetas, de los cuales 1,76 billones corresponden a 1992-1994. Es decir, en los tres últimos años se han recibido más subvenciones que en los seis años anteriores. Las previsiones para 1995 indican que los pagos del FEOGA-Garantía seguirán aumentando.

Estas aportaciones de fondos comunitarios hacen que las subvenciones de explotación (UE+España+CC.AA.) tengan un peso cada vez mayor en la renta agraria nacional y, por tanto, pierden peso relativo las rentas derivadas directamente del valor de las producciones obtenidas de la actividad agraria.

El peso que en 1986 tenían las subvenciones en la renta agraria se triplicó en 1991 y se multiplicó por más de siete en 1994, año en el que alcanzó el 30%.

Dos posturas enfrentadas

Ante la interpretación y valoración de estas cifras, que son de sobra conocidas, suele estar dividida la opinión de expertos, políticos, organizaciones de agricultores y economistas.

Una corriente de opinión muestra preocupación por el futuro de una agricultura crecientemente subvencionada y que tiene la incertidumbre de no saber cuánto van a durar las subvenciones, ni en qué condiciones se van a percibir dentro de unos años, lo que va a pasar cuando se amplíe la UE y surjan dificultades presupuestarias, o se cumpla el plazo de la cláusula de paz de los acuerdos del GATT.

Quiénes así opinan no están en contra de las subvenciones, lo que no tendría sentido, sino de los efectos perversos que le atribuyen. Piensan que con las subvenciones los agricultores pierden estímulos a



A. DE LAMO

Las subvenciones han favorecido a los cultivos de secano, especialmente cereales y oleaginosas.

las iniciativas necesarias para aprovechar las pocas posibilidades que tienen de mejorar sus explotaciones, al estar sometidas, directa o indirectamente, a regímenes de cuotas o restricciones de producción que limitan su desarrollo. En definitiva, y en contra de lo que en principio se pretende, la PAC y las subvenciones alejan cada vez más del mercado y de la competitividad a una parte de la agricultura española.

Tal interpretación crítica se apoya en que la renta agraria nacional, en pesetas constantes, ha decrecido desde la integración en la CEE y no ha mejorado con la reforma de la PAC. La estimación de la renta agraria de 1994 es un 11,5% inferior a la de 1985 y, prácticamente, igual a la de 1991. Las medias simples de las rentas agrarias han empeorado progresivamente en los tres trienios transcurridos desde 1986. La media del trienio 92-94 es un 15% inferior a la del 86-88.

La otra corriente de opinión, lejos de estas preocupaciones, muestra su satisfacción por las grandes ventajas que la agricultura española ha obtenido en forma de crecientes subvenciones directas a los agricultores, sobre todo a partir de la reforma de la PAC.

Sus argumentos básicos son, por un

lado, la favorable evolución de la renta agraria real por UTA, que aumentó un 56% en el período 1985-1994 frente a sólo un 14% en el conjunto de la EUR12, y, por otro, que no se trata de una agricultura subsidiada sino de una agricultura «compensada», que lo que no recibe por la vía tradicional de fijación política de los precios de mercado lo recibe en concepto de sostenimiento de rentas.

Naturalmente, unos y otros tienen sus razones y argumentos para defender su posición y rechazar la contraria.

Unos dicen que, efectivamente, la renta por ocupado ha mejorado pero que hay que analizar cuánto y por qué. A precios constantes, la renta agraria nacional ha descendido un 11,5% entre 1985 y 1994; en el mismo período, la población ocupada lo ha hecho en un 41,4%. Por lo tanto, el incremento de la renta por ocupado se debe a la reducción de los ocupados y no al éxito de la PAC.

En consecuencia, no les parece que este incremento deba ser motivo de satisfacción, como lo sería si actualmente, menos agricultores produjeran, por lo menos, lo mismo que años antes producían muchos más agricultores.

Esto es lo que sucede en las agricultu-

ras fuertes y modernas: que reducen considerablemente la población ocupada, pero sin que se estanque o disminuya el valor añadido de su producción agraria, que es justamente lo que, en su opinión, está ocurriendo en España.

Por el contrario, los otros dicen que, al margen de las coyunturas climatológicas, el estancamiento o disminución del valor añadido se debe al descenso de los precios por las modificaciones habidas en las regulaciones de los mercados y no a un retroceso de la actividad agraria. Precisamente las subvenciones se justifican, en muchas producciones, para compensar las variaciones negativas en los precios. Sin subvenciones se deteriorarían las rentas de los agricultores.

Esta es, más o menos, la confrontación de argumentos que tantas veces se han oído y cuyas posiciones más radicales son el triunfalismo, de un lado, y el escepticismo, del otro. Ambas posturas se reprochan mutuamente ser poco constructivas. La autocomplacencia de que todo va bien y, cuando no es así, se obtienen compensaciones, tiende a generar conformismo y pasividad, tanto en los agricultores como en los dirigentes. Tampoco desde el pesimismo se movilizan iniciativas e ideas, ni se favorece la modernización agraria.

A veces, los debates que espontáneamente surgen de esta confrontación, lejos de aclarar con el mayor rigor el panorama,

parecen estar creando una cierta confusión en la opinión pública. Esta confusión alcanza a los propios agricultores, cuya percepción de los efectos de la PAC está condicionada, como es natural, por lo que ocurre en su caso y en torno particulares, que no siempre coincide con las versiones más divulgadas.

Quizás este desconcierto se debe a que los balances de los resultados que la aplicación de la PAC tiene en la agricultura española no se abordan desde una perspectiva regional. En particular los balances relacionados con las subvenciones que «se obtienen de Bruselas» suelen limitarse a las grandes cifras globales, sin tomar en consideración la distribución sectorial, la aplicación regional de las subvenciones ni los desequilibrios territoriales que se producen.

La hipótesis de que los efectos de diez años de aplicación de la PAC sobre las agriculturas regionales y los distintos sectores productivos son desiguales, e incluso opuestos, explicaría que haya amplios grupos de agricultores que no comparten la satisfacción por la evolución de las rentas y el volumen de las subvenciones, puesto que no se benefician de ellas y que, al mismo tiempo, otros grupos más beneficiados no entiendan que se pueda criticar una política que les garantiza, en muchos casos, una parte creciente de los ingresos y de las rentas.

La aplicación de la PAC ha supuesto una desmovilización de la agricultura española

Territorializar el debate

Con todas las cautelas con que deben tomarse las macromagnitudes regionales y nacionales de los dos o tres últimos años, por razones metodológicas y por tratarse de estimaciones, avances o cifras provisionales, parece útil hacer una aproximación para territorializar las rentas y su relación con las subvenciones agrarias y, así, tratar de explicar las diferentes actitudes ante la cuestión.

1. Subvenciones de explotaciones y renta agraria

Si se considera, para cada región, el porcentaje que las subvenciones de explotaciones suponen sobre la renta agraria, en 1994, y se compara con la media nacional, se encuentran los siguientes grupos de CCAA:

- **CC.AA. con predominio de una agricultura cerealista y ganadería extensiva:** Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Madrid. En estas regiones las subvenciones suponen entre un 37-52% de la renta agraria, frente a un 27% del total nacional

- **CC.AA. con una agricultura más diversificada:** Andalucía y Navarra, en las que, aproximadamente, un 30% de la renta procede de las subvenciones de explotación.

- **CC.AA. con una agricultura «intermedia»:** Cataluña, Baleares, País Vasco y La Rioja, en las que las subvenciones alcanzan entre un 12% y un 19% de la renta.

- **CC.AA. de la Cornisa Cantábrica con predominio de ganadería bovina ligada a la tierra:** Galicia, Asturias y Cantabria, en las que no se alcanza la mitad de la media nacional (entre un 8% y un 11%).

- **CC.AA. con agricultura intensiva y mayor vocación exportadora:** Comunidad Valenciana, Murcia y Canarias, en las que tampoco se alcanza la mitad de la media nacional (3-11%).

Resultan llamativos los casos extremos de, por un lado, Aragón y Castilla-La Mancha, con la mitad de su renta procedente de las subvenciones de explotación y, del otro, Canarias, con menos de un 4% de subvenciones sobre la renta agraria regional.

Si se analizan las cifras de las medias simples del trienio 92-94, se obtienen datos similares, pero las diferencias de los valores de los distintos grupos con respecto a la media nacional se acentúan en el año 94, respecto del trienio 92-94. Lo que puede significar que los desequilibrios territoriales en el mantenimiento de las rentas por vía de las subvenciones tienden a con-

CUADRO I. SUBVENCIONES DE EXPLOTACION/RENTA AGRARIA (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Porcentaje	4,6	3,7	4,9	6,7	6,9	7,3	10,6	14,8	24,0	26,7

CUADRO II. RENTA AGRARIA. PRECIOS CONSTANTES DE 1976 (Miles de millones de pesetas)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Renta	439,2	394,2	413,9	434,4	407,5	392,8	371,7	311,4	355,4	388,9
Media	414,1			390,7			351,9			

CUADRO III. EVOLUCION DE LA RENTA AGRARIA REAL POR U.T.A. («1985» = 100)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
España	102,7	96,4	102,1	116,5	114,6	121,8	127,0	112,1	141,5	160,4
EUR-12	98,0	98,9	96,7	98,9	110,7	108,5	105,9	104,5	105,1	111,8

CUADRO IV. POBLACION OCUPADA EN LA AGRICULTURA (Miles de personas)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ocupados	1.829,1	1.639,0	1.612,8	1.591,3	1.496,2	1.391,0	1.251,5	1.166,5	1.107,4	1.072,1

solidarse y, en algunos casos, a incrementarse.

2. Subvenciones de explotación y ocupación

Estos desequilibrios territoriales también se ponen de manifiesto, y seguramente con mayor crudeza, cuando se relacionan las subvenciones de explotación con la población ocupada.

En 1994, frente a una media nacional de casi 600.000 ptas. por ocupado, hay seis Comunidades Autónomas que perciben entre el doble y el triple de esa cifra, y cinco CC.AA. que no alcanzan la cuarta parte de la media. En los extremos están: Castilla-La Mancha, que triplica la media española, y Galicia, que apenas llega a la décima parte.

Es llamativo que, por ejemplo, un agricultor castellano-manchego percibe treinta veces más subvención que un gallego, dieciocho veces más que un asturiano o canario, quince veces más que un valenciano, seis veces más que un murciano o un mallorquín y tres veces y media más que un catalán, un vasco o un riojano.

3. Subvenciones de explotación y S.A.U.

Poniendo en relación las subvenciones de explotación con la superficie agrícola

de cada región se obtiene que también hay diferencias territoriales muy acusadas, aunque menos llamativas que las que existen cuando se utilizan otros índices.

En 1994, los valores extremos van de

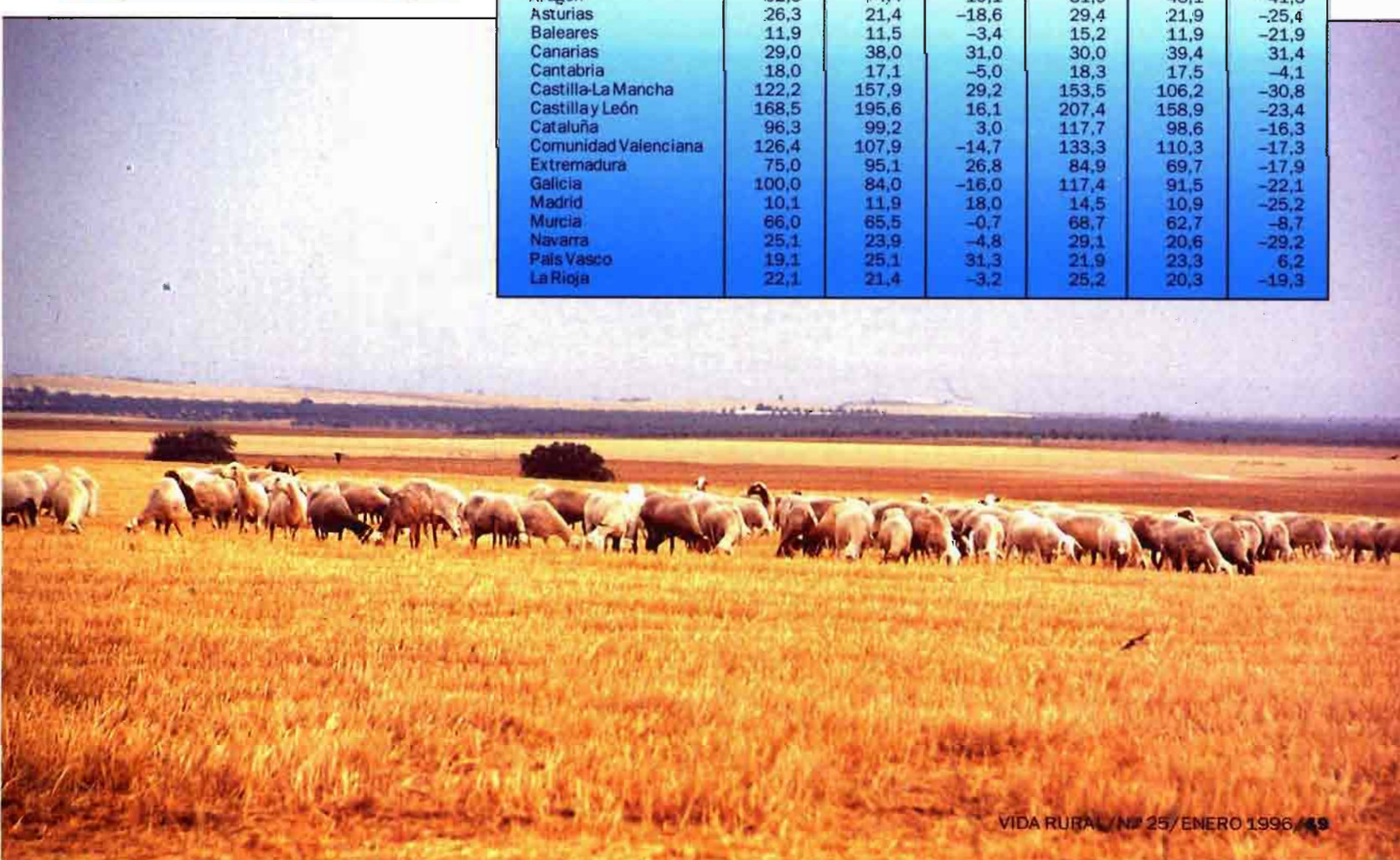
1 a 5: en el límite inferior figuran Asturias, Cantabria y Baleares con 10.000 ptas./ha y en el superior está Andalucía, que supera las 50.000 ptas./ha frente a una media nacional de 25.000 ptas./ha.

CUADRO V. TERRITORIALIZACION DE LAS SUBVENCIONES DE EXPLOTACION

CC.AA.	Subvenciones/Renta (%)		Subv./Ocupación (Miles de ptas.) (94)	Subvenciones/ha Pesetas (94)
	94	Media 92-93-94		
Andalucía	32,4	27,0	1.129	51.750
Aragón	51,8	43,5	1.377	27.700
Asturias	11,2	10,6	100	10.800
Baleares	12,1	10,4	384	11.100
Canarias	3,6	2,7	91	23.300
Cantabria	7,6	6,8	148	9.800
Castilla-La Mancha	49,3	39,4	1.800	31.150
Castilla y León	42,6	36,5	1.271	30.000
Cataluña	14,3	15,6	500	30.500
Comunidad Valenciana	5,9	5,4	125	15.000
Extremadura	37,0	36,2	1.237	21.100
Galicia	9,8	8,5	63	21.600
Madrid	38,7	34,8	566	21.300
Murcia	10,9	9,1	308	23.500
Navarra	30,1	23,2	1.166	20.500
País Vasco	17,2	14,0	520	33.600
La Rioja	13,4	10,7	514	26.800
España	26,7	21,8	584	25.000

**CUADRO VI. EVOLUCION REGIONAL DE LA RENTA AGRARIA Y DEL V.A.B. (P.M.)
(Miles de millones de pesetas de 1985 y porcentaje 85/94)**

CC.AA.	Renta			V.A.B. (p.m.)		
	85	94	%	85	94	%
Andalucía	398,6	409,5	2,7	421,4	305,5	-27,5
Aragón	62,5	74,4	19,1	81,9	48,1	-41,3
Asturias	26,3	21,4	-18,6	29,4	21,9	-25,4
Baleares	11,9	11,5	-3,4	15,2	11,9	-21,9
Canarias	29,0	38,0	31,0	30,0	39,4	31,4
Cantabria	18,0	17,1	-5,0	18,3	17,5	-4,1
Castilla-La Mancha	122,2	157,9	29,2	153,5	106,2	-30,8
Castilla y León	168,5	195,6	16,1	207,4	158,9	-23,4
Cataluña	96,3	99,2	3,0	117,7	98,6	-16,3
Comunidad Valenciana	126,4	107,9	-14,7	133,3	110,3	-17,3
Extremadura	75,0	95,1	26,8	84,9	69,7	-17,9
Galicia	100,0	84,0	-16,0	117,4	91,5	-22,1
Madrid	10,1	11,9	18,0	14,5	10,9	-25,2
Murcia	66,0	65,5	-0,7	68,7	62,7	-8,7
Navarra	25,1	23,9	-4,8	29,1	20,6	-29,2
País Vasco	19,1	25,1	31,3	21,9	23,3	6,2
La Rioja	22,1	21,4	-3,2	25,2	20,3	-19,3



Las rentas agrarias regionales tras diez años de PAC

Entre 1985 y 1994 la renta agraria nacional ha descendido un 11,5% a precios constantes, si bien, a precios corrientes hay un incremento del 56,7%.

En este período el valor añadido de la producción agraria a precios constantes y antes de incorporar las subvenciones ha descendido un 34,3%.

Es evidente, por tanto, el efecto moderador que tienen las subvenciones sobre la renta «media» de la agricultura española que, en el período considerado, tiende a deteriorarse en términos reales.

Sin embargo, la evolución de estas magnitudes en el período 85-94 es muy desigual en las distintas regiones:

Extremadura y Madrid.

b) Comunidades cuyo valor añadido de la producción ha tenido un fuerte descenso y que, por haber percibido comparativamente un menor volumen de subvenciones, sus rentas han permanecido más o menos estables, o con pequeñas variaciones positivas o negativas: Andalucía, Baleares, Cataluña, Navarra y La Rioja.

c) Comunidades que, además de sufrir importantes descensos en el valor añadido, han visto reducida considerablemente su renta agraria, ya que sus producciones predominantes apenas tienen subvenciones: Asturias, Comunidad Valenciana y Galicia.

d) Comunidades con moderados descensos en su valor añadido regional y cuyas rentas han permanecido estables o descendido ligeramente, a pesar de no contar con subvenciones: Cantabria y Murcia.

e) Comunidades en las que, excepcionalmente, ha crecido el valor añadido de la producción y también se ha incrementado su renta agraria regional: Canarias y el País Vasco.

En esta síntesis cualitativa se constata que, entre 1985 y 1994,

hay una gran diferencia en la evolución de las rentas regionales que no parece excesivo atribuir a la gran asimetría de los criterios y mecanismos, entre ellos las subvenciones, establecidos para ordenar el mercado en los distintos sectores a fin de frenar el gasto presupuestario, evitar excedentes y adaptarse al comercio internacional.

En unos casos (cultivos herbáceos) se ha recurrido a bajar los precios de regulación, compensado por ello a los productores con subvenciones directas y con la exigencia de dejar sin cultivar una parte de la explotación pero sin limitación alguna a los niveles de rendimiento.

En otros sectores (leche, por ejemplo) se han impuesto regímenes de cuotas o restricciones a la producción, sin contra-

partidas a los productores para compensar los sacrificios que soportan por tener limitadas sus posibilidades de desarrollo, aun teniendo un claro potencial para ser competitivos.

No es de extrañar, por tanto, que en algunas regiones no se compartan las opiniones favorables sobre los efectos de la PAC y que, por el contrario, en otros casos haya motivos para que estén satisfechas con la actual situación, aunque las desfavorables condiciones climatológicas del momento presente desdibujen una valoración satisfactoria.

Resumen de los resultados

Como resumen de todo lo anterior pueden indicarse algunas conclusiones sobre los efectos de diez años de la PAC:

- La renta agraria regional ha evolucionado favorablemente en algunas Comunidades Autónomas, como consecuencia de los crecientes apoyos públicos en forma de subvenciones directas. Por el contrario, en otros casos la renta regional se ha deteriorado considerablemente allí donde sus producciones básicas no cuentan con tales apoyos.

Desde este punto de vista la PAC no ha resultado imparcial para la competitividad de algunas producciones nacionales frente a las de otros países europeos. En general, resultan menos beneficiadas aquellas producciones para las que el potencial competitivo español es mayor. Obviamente se trata de un efecto no deseado aunque real.

- Uno de los objetivos siempre declarados de la PAC, sobre todo en la última reforma, ha sido mantener una actividad agraria que equilibre el territorio. Sin embargo, este objetivo está lejos de ser alcanzado y más bien ocurre todo lo contrario: en general, las diferencias interregionales, tanto de renta como de renta por ocupado, se están consolidando y aumentando, a pesar de que en todas las regiones ha mejorado la renta por ocupado.

- La aplicación de la PAC y sus sucesivas reformas han dado lugar a una desmovilización de la agricultura española. La evolución de los gastos de fuera del sector y del V.A.B. apuntan a una relativa des tecnificación de las explotaciones y a un estancamiento de la producción en todas las regiones (no se olvide que frenar la expansión de ciertas producciones era un objetivo de la PAC en los últimos años a fin de equilibrar los mercados).

Estas conclusiones ofrecen luces y sombras y no podía ser de otra manera dada la complejidad de integrar la agricultura española en la CEE/UE y de todos los intereses en juego. ■



A. DE LAMMO

Las regiones con cultivos más competitivos como Valencia o Murcia han recibido escasas subvenciones.

El V.A.B., sin tener en cuenta las subvenciones, ha descendido en todos los casos, con la excepción de Canarias y el País Vasco.

La renta agraria, por el contrario, ha crecido considerablemente en siete regiones y moderadamente en dos y tiene descensos acusados en cuatro y moderados en otras cuatro.

Si se observa conjuntamente la evolución temporal del V.A.B. (p.m.) y de la renta agraria cabe tipificar los siguientes grupos de Comunidades Autónomas:

a) Comunidades que, a pesar del fuerte descenso en el valor añadido de la producción, han tenido incrementos elevados de la renta, como consecuencia de las cuantiosas subvenciones percibidas: Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León,