DOSIER

La política agraria comunitaria ha experimentado recientemente un importante cambio que recoge las líneas de actuación definidas en el documento de la Comisión de 2003 "Perspectiva política a largo plazo para una agricultura sostenible" y que van a influir de modo decisivo en nuestro futuro.

La reforma de la PAC y el vacuno de carne

Dirección General de Ganadería.
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La política agraria comunitaria ha experimentado recientemente un importante cambio, tras la publicación del Reglamento del Consejo 1782/2003, de 29 de septiembre y los posteriores reglamentos que lo desarrollan, que recogen las líneas de actuación definidas en el documento de la Comisión de 2003 "Perspectiva política a largo plazo para una agricultura sostenible" y que van a influir de modo decisivo en el futuro de nuestra agricultura.

El documento inicial denominado "Revisión a medio plazo" preveía examinar la validez de los acuerdos adoptados por la Agenda 2000, trascurrido un cierto tiempo, lo que permitía comprobar la evolución de los mercados de los principales sectores agrarios. Sin embargo, finalmente se optó por dar un nuevo impulso y adoptar innovadoras estrategias de apoyo al sector agrario que han conllevado a dar un giro radical a la política agraria comunitaria.

Muchas han sido las razones que han justificado la conveniencia de modificar las orientaciones de la anterior reforma, algunas de las más importantes se han resumido en el **cuadro I.**

El aspecto más emblemático de esta nueva PAC es el desacoplamiento de la producción agraria para el cobro de las ayudas, lo que significa que los productores percibirán las ayudas con independencia de que produzcan o no y de qué produzcan. Sin embargo, ésta es sólo una de las medidas que conforman el entramado de esta nueva orientación, para conseguir una agricultura más competitiva, sostenible y orientada a las necesidades del consumidor.

El establecimiento de una ayuda única por explotación independiente de la producción y, por tanto desligada de ella está, sin embargo, vinculada al cumplimiento de determinados requisitos de condicionalidad, que se recogen en dieciocho directivas y reglamentos comunitarios relacionados con la actividad agraria y ganadera, que permitirán el mantenimiento de buenas condiciones agrarias y medioambientales y un sistema de producción según el modelo agrario europeo.

La finalidad de esta ayuda desacoplada de la producción es la de compensar las rentas de los productores, de forma que su actividad se oriente al mercado y de esta forma a las demandas de los consumidores, que son en definitiva, los contribuyentes de la política agraria.

En la aplicación de esta última reforma se ha dado un alto grado de subsidiariedad, esto es, se ha permitido a los Estados Miembros una mayor oportunidad de desarrollo de sus políticas agrarias nacionales, y aunque desde cierta perspectiva puede parecer un intento de renacionalización es, sin embargo, una herramienta muy útil para el desarrollo de programas agrarios nacionales que se ajusten mejor a las diferentes realidades productivas de cada Estado Miembro.

Evolución del sector vacuno de carne español y la Política Agraria Común

El sector vacuno español es un sector muy dinámico que ha sabido adaptarse en los últimos años a nuevas y variadas situaciones, derivadas tanto de la evolución de las políticas agrarias, como de circunstancias propias relacionadas con la producción. A continuación, realizamos un pequeño análisis de las más importantes:

- Las ayudas directas han tenido una influencia nota-

CUADRO I. Razones internas y externas de la nueva reforma de la PAC.

- Mejorar la orientación de las producciones hacia el mercado, gracias al desacoplamiento de las ayudas.
- Fomentar una agricultura más sostenible por medio de la condicionalidad, reforzando el Desarrollo Rural.
- Facilitar las nuevas negociaciones internacionales en el seno de la OMC.
- Contención del gasto agrario debido a las nuevas perspectivas financieras y la ampliación de la UE.

ble en la evolución del sector vacuno en España en los últimos años: el volumen de fondos que anualmente destina el FEOGA Garantía al sector vacuno de carne europeo se ha visto incrementado por las sucesivas reformas de la OCM. La reforma del 92 junto con el refuerzo que supuso la Agenda 2000, determinaron un cambio desde una política de precios a una política de rentas, lo que ha supuesto una redistribución de los fondos entre Estados, que ha favorecido especialmente a los productores españoles. Anteriormente, los fondos estaban más ligados a los grandes centros de sacrificio y exportación mediante ayudas vía mecanismos de intervención y restituciones, mientras que hoy están directamente relacionados con los censos.

En este escenario, España se ha visto claramente favorecida como lo demuestra el incremento experimentado en los ingresos procedentes del FEOGA. Así, en el año 1992 España únicamente recibía el 2% del total de los fondos destinados por el FEOGA a nivel comunitario al sector vacuno, mientras que en el año 2004 este porcentaje aumenta hasta el 10%, ocupando en ese año España el quinto lugar en lo que a recepción de fondos se refiere por detrás de Francia, Reino Unido, Irlanda y Alemania. En cuanto al porcentaje que suponen en España los gastos que el FEOGA destina al vacuno con respecto al total de sectores, en el año 1992 el vacuno significaba el 2,5% del total, actualmente supone el 11%.

- La Reforma de la Agenda 2000 también introdujo una serie de modificaciones y novedades que favorecieron a España por las especiales características de su sector productor. Con anterioridad a la Agenda 2000 las ayudas al cebo se basaban únicamente en la prima especial, cuando el diseño de esta ayuda no se adaptaba al sector de cebo español ya que es una prima que se concede sólo a los machos y que favorece a los países que sacrifican animales con edades superiores a las españolas o con importantes censos de bueyes, que no es el caso de España, considerando además que en el caso de los bueyes, la ayuda se cobra en dos tramos a lo largo de la vida del animal.

  Hay que tener en cuenta que en España se ceba un mayor porcentaje de hembras que en el conjunto de la UE, ya que allí la producción láctea es más importante y un porcentaje elevado de las terneras hembras nacidas en las explotaciones lecheras permanecen en la explotación y se utilizan para reposición. En cambio, con la Agenda 2000 se introduce la prima al sacrificio que es una prima que cobran tanto hembras como machos, repercute por tanto de forma más homogénea en todo el sector y no establece el límite de 90 animales por explotación. Además, el techo asignado a España, basado en los sacrificios de animales del año 1995 más las exportaciones de animales vivos a países terceros, se ajusta más a nuestra producción real.
- Esta última reforma de la PAC supone, sin duda, uno de los mayores retos para el sector vacuno español para adaptarse a los nuevos condicionantes definidos en el Consejo de 26 de junio de 2003.

Según lo establecido en el Reglamento (CE) 118/2005 los límites presupuestarios para los pagos directos que pueden concederse en el sector vacuno en España, son los que se relacionan en el **cuadro II.**

Como se ha visto en el primer artículo del presente dossier, se trata de un sector claramente diferenciado estructural y geográficamente en dos subsectores, el subsector de vacas nodrizas y el subsector de cebo.

Las características propias de cada subsector son las que ha tenido en cuenta el Ministerio de Agricultura, con el consenso de las comunidades autónomas y del sector, para elegir, entre las opciones permitidas por esta nueva Reforma de la PAC, la opción de acoplamiento parcial que mejores perspectivas de futuro ofrece para el sector.

La actividad agraria es indispensable en muchas zonas de nuestro territorio en las que apenas existen alternativas económicas que permitan el mantenimiento y la viabilidad de la población. En ese sentido, al tratarse de una actividad ligada al medio, favorece además de la ordenación y vertebración del territorio, la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.

Finalmente no se ha optado por el desacoplamiento total de las ayudas por el alto riesgo de abandono y deslocalización



El desacoplamiento total de las ayudas supone un alto riesgo de abandono y deslocalización de la actividad agraria, particularmente en las regiones más desfavorecidas, por lo que finalmente se ha optado por conservar cierto grado de vinculación entre las ayudas y la producción, en vías del interés general.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta las características intrínsecas de cada subsector, y la posibilidad de aplicación parcial del desacoplamiento que permite el Reglamento 1782/2003, de 29 de septiembre, en España se ha optado por el siguiente modelo para el vacuno de carne:

- Acoplar el 100% de la prima a la vaca nodriza.

Mantener y proteger un censo estable de vacas nodrizas, constituye un objetivo de carácter sectorial, medioambiental y social

- Acoplar el 100% de la prima al sacrificio de terneros.
- Acoplar el 40% de la prima al sacrificio de adultos.

El mantener y proteger un censo estable de vacas nodrizas, constituye un objetivo de carácter sectorial, medioambiental y social. Sectorial por la producción de terneros, medioambiental por el aprovechamiento de los recursos naturales y conservación del medio y social por el mantenimiento de las comunidades rurales vivas.

Geográficamente, las explotaciones de vacas nodrizas se sitúan principalmente en zonas de montaña o desfavorecidas, tratándose generalmente de sistemas que cuentan con una amplia base territorial y que contribuyen de manera muy efectiva a la fijación de la población en el medio rural y al mantenimiento de los recursos pastables. Además, este tipo de explotaciones emplean mayoritariamente razas autóctonas, por lo que contribuyen a mantener nuestro patrimonio genético.



CUADRO II. Límites presupuestarios para los pagos directos.

	Cantidades en miles de euros
Prima por vaca nodriza	279.830
Complemento de la prima por v. nodriza	28.937
Prima especial por ganado vacuno	147.721
Prima por sacrificio (adultos)	142.954
Prima por sacrificio (terneros)	602
Pago por extensificación	153.486
Pagos adicionales vacuno	31.699
Total pagos vacuno	**785.229**

La dependencia de las primas en los productores de vacas nodrizas es muy alta, pues permiten cubrir una parte importante de los costes productivos asociados. Por ello, la desconexión de las ayudas a la decisión de producir, podría suponer un claro riesgo de abandono de la actividad, con las consiguientes repercusiones negativas de tipo social, medioambiental y económico.

Por otra parte, al mantenerse acoplada la prima a la vaca nodriza, se garantiza el suministro de terneros al subsector de cebo, lo que asegura la estabilidad en las estructuras que necesita este sector y reduce la dependencia de compra de animales del exterior.

Al considerar prioritario el acoplamiento de la prima a la vaca nodriza, por las razones anteriormente consideradas, se ha optado para la prima al sacrificio por el acoplamiento máximo permitido, del 100% en los terneros y del 40% en los adultos.

Esta prima la perciben todos los bovinos sacrificados, independientemente de su sexo o aptitud productiva, por lo que constituye un apoyo generalizado al sector.

Por otro lado, en nuestro país, el sector de cebo es muy competitivo, con amplia capacidad exportadora y en continuo crecimiento. En ese sentido, la dependencia de las primas es mucho menor que en el subsector de vacas madres, por lo que la desvinculación de la prima especial de la actividad ganadera, favorecerá la adaptación de la capacidad productiva a las necesidades del mercado, siendo finalmente éste el que guíe la estrategia de producción en la empresa ganadera.

Por otra parte, en coherencia con los objetivos perseguidos en la opción de aplicación elegida, el sector va a disponer de otro mecanismo contemplado en la misma, que es el denominado artículo 69. Se va a realizar una retención de un 7% a todos los pagos del sector vacuno de carne, lo que supone un sobre a repartir de unos 54 millones de euros.

La aplicación de este mecanismo va a dirigirse a dar un apoyo suplementario al mantenimiento de nuestra cabaña de vacas nodrizas, de forma que las explotaciones de menor tamaño, más vulnerables, pero de gran valor para el mantenimiento de nuestro medio rural se van a ver más beneficiadas. Se concederá así una ayuda suplementaria a las explotaciones extensivas en las que se asegure la utilización racional de las superficies forrajeras y los recursos pastables y, que conserven el patrimonio genético de nuestra cabaña ganadera.

Por otra parte, también se concederán pagos adicionales para incentivar la calidad y comercialización de la carne de vacuno que se acoja a sistemas productivos que supongan el cumplimiento de exigencias superiores a las establecidas en la legislación, como son las Indicaciones Geográficas Protegidas o los Pliegos de Etiquetado Facultativo.

Perspectivas

El escenario actual de liberalización de los mercados agrarios y la fuerte competencia exterior debe impulsar a nuestro sector cárnico a ser cada vez más competitivo y adaptado a las demandas del consumidor.

Además, factores como la reciente ampliación hacia el Este, la flexibilización que permite la PAC a los Estados Miembros, los posibles ajustes presupuestarios, así como la necesidad de la legitimación tanto en nuestra sociedad como internacionalmente de las ayudas directas a los productores, van a condicionar la consecución de los objetivos fijados en esta nueva PAC.

Sin embargo, y pese a las dificultades iniciales que entraña la nueva gestión de la PAC, el cambio de orientación va a permitir el desarrollo de un sector fuerte y adaptado a las necesidades del mercado, competitivo y que apuesta por un modelo de ganadería respetuoso con el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, con el bienestar animal y con la calidad y seguridad alimentaria, tal y como demanda la sociedad del Siglo XXI.