

# La PAC 2020 y el principio de equidad en la redistribución del apoyo directo a los agricultores

Albert Massot Martí (\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. La PAC 2020 y la equidad

Desde 1992 asistimos a una progresiva adaptación de los mecanismos de la Política Agrícola Común (PAC) a unos mercados más abiertos y globales así como a las crecientes exigencias de la ciudadanía europea respecto a la actividad agraria. El último exponente de este proceso ha sido la reforma de diciembre de 2013 para el período presupuestario 2014/2020 (de ahí su apelativo genérico, *PAC 2020*) (1).

La Comunicación de la Comisión que inauguró esta reforma (Comisión, 2010) planteó entre sus objetivos la búsqueda de una PAC más ‘*equitativa*

---

(\*) Departamento de Estudios Parlamentarios B - Agricultura. Parlamento Europeo ([albert.massot@ep.europa.eu](mailto:albert.massot@ep.europa.eu)). Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.

(1) Los trazos fundamentales de la PAC 2020 han sido profusamente estudiados. Entre las obras más generales reseñaremos las del CEPS (2014) y de Swinnen (2015) y, en castellano, las de Martínez y Palacios (2014) y Bardají (2014). Estamos apenas al inicio de los análisis (normativos) sobre su aplicación por parte de los Estados, entre los que este artículo se ubicaría. En esta categoría hay que resaltar los estudios publicados por el CES (2015a y 2015b), el IEEP (Hart, 2015) y el Parlamento Europeo (CREA-INEA, 2015; CCRI, 2016; y UPM-CEIGRAM, 2016). Sin embargo, habrá que esperar aún un tiempo para tener los primeros verdaderos estudios de impacto de la nueva PAC.

---

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 243, 2016 (45-94).  
Recibido marzo 2015. Revisión final aceptada enero 2016.

y *equilibrada*' para lo cual se propugnaba la redefinición, reorientación y redistribución de los pagos directos entre los Estados miembros y los agricultores (activos), así como la mejora de su cuota de valor en la cadena alimentaria. Las propuestas legislativas de 2011 formalizaron este propósito (Comisión, 2011a) (2) que en buena medida fue recogido por los Reglamentos finalmente adoptados por el Parlamento y el Consejo en 2013 (3).

El hecho es que la última reforma de la PAC ha incorporado criterios de equidad en la definición y aplicación de sus mecanismos como nunca lo habían hecho sus precedentes. La entidad del enfoque redistributivo en la PAC 2020 se puede explicar por la conjunción de distintos factores:

- La propia *dinámica del proceso de reformas de la PAC*. Un proceso caracterizado por: a) una creciente orientación al mercado (que comporta un renovado interés por el funcionamiento de la cadena alimentaria); b) la consolidación de los pagos directos como principal instrumento de apoyo con la paralela concentración de sus beneficiarios; y c) la paulatina minoración de los recursos presupuestarios atribuidos a la agricultura, en términos absolutos y relativos (4).
- La creciente *necesidad de legitimación* de una PAC que, pese a la progresiva reducción de su presupuesto, sigue siendo la primera política común de gasto de la Unión y la única con un componente de apoyo directo a las rentas.
- La *falta de atención* otorgada tradicionalmente por la PAC a las asimetrías en la transmisión de precios a lo largo de la cadena y a los fuertes desequilibrios existentes en cuanto al poder de negociación, puestos

---

(2) La evaluación de impacto adjunta a los textos legislativos reiteró la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de los pagos destinados al apoyo a las rentas (Comisión, 2011b: Informe de síntesis de la evaluación de impacto, pág. 5). Véase complementariamente el Anexo 10 de la evaluación, sobre los diferentes escenarios de impacto de la distribución de los pagos y de la renta (Comisión, 2011c).

(3) Publicados en el DO L 347 de 20.12.2013. Referencias concretas a la equidad se pueden encontrar en los Considerandos 13 y 22 del Reglamento (UE) No 1307/2013 (sobre los pagos directos) y el Considerando 131 del Reglamento (UE) No 1308/2013 (sobre la organización común de mercado).

(4) Sobre este punto no olvidemos que el marco financiero adoptado para el periodo 2014/2020 se tradujo en una caída real de los créditos atribuidos a la PAC respecto al periodo 2007/2013 (Little et al., 2013).

en evidencia por la explosión de precios y costes a partir de 2007 y por el impacto de la crisis en el poder adquisitivo de los consumidores.

- Por último, la *Gran Recesión* trajo consigo la revisión de los fundamentos teóricos que la hicieron posible y situó la desigualdad y sus efectos en el centro de reflexión de la *literatura de política económica* (5).

## 1.2. Plan del artículo

En las páginas que siguen nos proponemos valorar el grado de equidad de la última reforma de la Política Agrícola Común (PAC) a partir de las decisiones tomadas por los legisladores europeos (Parlamento y Consejo) y su posterior aplicación por parte de los Estados miembros respecto a la asignación de los derechos de pago del primer pilar en general y del pago básico en particular, a fin de cuentas el núcleo duro de la reforma (6). El análisis tendrá un carácter esencialmente normativo. Su epicentro lo constituirá la comparación de los (diferentes) formatos utilizados a nivel nacional para reforzar la selectividad de los beneficiarios de los pagos directos en general, para reducir las disparidades en los importes de los pagos básicos y para aplicar determinadas ayudas opcionales.

Partiremos de la distinción entre las nociones de *equidad intrasectorial* (de los mecanismos de apoyo directo a los agricultores) e *intersectorial* (respecto a las relaciones de la agricultura con el resto de sectores). En la medida que por razones de espacio y oportunidad el objeto de estas páginas se circunscribe al estudio del nuevo sistema de pagos directos por

---

(5) La distribución de la riqueza y de los ingresos ha sido objeto de análisis por parte de autores consagrados como los Premios Nobel Joseph. Stiglitz (2012 y 2015) o Angus Deaton (2013). Siguiendo su estela, otros jóvenes economistas se han lanzado a desbrozar los efectos más lúgubres de la desregulación de los mercados (y, en Europa, de la llamada 'austeridad expansiva', que la acompañó), y muy en particular los relativos a la desigualdad. Basta recordar el éxito, editorial e intelectual, que han tenido las obras de Ha-Joon Chang (2012), Mark Blyth (2014), Gabriel Zucman (2014) o Thomas Piketty (2014 y 2015).

(6) Este artículo se inspira en una comunicación presentada al X Congreso Nacional de Economía Agraria (Córdoba, 9-11 de septiembre de 2015) con el título 'La PAC 2020 y el principio de equidad: de la redistribución del apoyo al reparto del valor añadido'. Sin embargo, por razones de espacio, nos circunscribiremos aquí a la primera parte, la reasignación de los pagos del primer pilar. Sobre el enfoque de cadena de la reforma de 2013 con vistas a mejorar el reparto de su valor añadido nos remitimos a Massot (2015).

los Estados miembros y su consecuente categorización, nos centraremos en las exigencias de *equidad intrasectorial* de la nueva PAC. Desde un punto de vista operativo distinguiremos para ello entre: a) los *mecanismos de redistribución horizontal de los pagos directos* (ligados a la homogeneización de los pagos básicos por Ha -fundamentalmente los modelos de regionalización utilizados y los procesos de convergencia, total o parcial, de los pagos básicos); b) los *mecanismos de redistribución vertical*, que contrarrestan la uniformización de los importes a la Ha (pagos directos de carácter facultativo- pagos redistributivos, acoplados y a zonas con hándicaps naturales - y modalidades de degresividad y ‘*capping*’); y 3) los formatos aplicados para reforzar la *selectividad de los beneficiarios* de los pagos.

Empezaremos por esbozar los fundamentos institucionales de la equidad inscritos en los Tratados (§2.1) para luego resumir el estado de la desigualdad en la agricultura europea a modo estrictamente introductorio (§2.2). Seguidamente describiremos el enfoque general que la PAC 2020 ha utilizado para combatirla tanto a nivel intersectorial como intrasectorial (§2.3 a §2.5). En el tercer capítulo efectuaremos el análisis propiamente dicho de los mecanismos de redistribución intrasectorial de los pagos directos que han sido aplicados por los Estados. Tras una breve introducción metodológica (§3.1) clasificaremos y compararemos los distintos modelos de pagos directos de los Estados y comentaremos sus principales características (§3.2). En el cuarto capítulo haremos una breve evaluación sobre el alcance de los mecanismos redistributivos de la PAC 2020 y sus límites (§4) y terminaremos, a modo de corolario, con un listado de propuestas para mejorar la equidad intrasectorial de los pagos directos en las próximas reformas (§5).

## 2. PARAMETROS DE LA EQUIDAD AGRARIA

### 2.1. Los fundamentos institucionales: la equidad en los Tratados

‘*La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas sociales*’. Esta rotunda afirmación se la debemos a John Rawls, en su obra de referencia ‘*Teoría de la justicia*’ (1971, Cap.

I.1, p. 17-20). Para el filósofo social norteamericano una sociedad está bien ordenada cuando sus instituciones están diseñadas a partir de una concepción general de la justicia como equidad. Y, añade, '*la justicia es la virtud de la práctica allí donde existen intereses competitivos y cuando las personas se sienten facultadas para hacer valer sus derechos frente a otras*'. De lo que desprende que las políticas públicas pueden (y deben) medirse desde la perspectiva del trato a los más desfavorecidos.

La equidad en la acción política de la Unión Europea encuentra sus fundamentos institucionales en los Tratados (Consejo, 2015). El Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) reitera los '*valores comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres*' (Artículo 2). Estos valores se convierten en el marco de referencia para las futuras adhesiones a la Unión (Artículo 49 TUE) así como para las posibles sanciones a imponer a los Estados miembros que los infrinjan de forma grave y persistente (Artículo 7 TUE). Por otro lado, la Unión se compromete a promoverlos en sus relaciones con el resto del mundo (Artículo 3.5 TUE).

Tales valores sustentan en última instancia una *economía social de mercado*, altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y con un nivel elevado de protección y mejora del medio ambiente (Artículo 3.3 TUE). A partir de estas bases, la Unión tiene el mandato de fomentar la justicia y la protección social, el desarrollo sostenible, la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

Como es usual en los textos constitucionales, los pronunciamientos del *Tratado de la UE* (TUE) tienen un valor declarativo y han de concretarse en los objetivos y políticas enunciados en el *Tratado de Funcionamiento de la Unión* (TFUE). Este Tratado, aparte de listar las competencias supranacionales (exclusivas, compartidas o complementarias) por materias (Artículos 3 a 6 TFUE), establece una serie de *objetivos horizontales* a integrar en la definición y en la aplicación de *todas* las políticas de la Unión, y en especial en las de competencia compartida (como es la PAC). Entre estos principios horizontales se pueden destacar desde la perspec-

tiva de la equidad: el de la cohesión social, económica y territorial (7), el de la eliminación de las desigualdades entre el hombre y la mujer (8), el relativo al fomento de un nivel de empleo elevado (9) y el de la lucha contra todo tipo de discriminación (10).

A nivel estrictamente agrario, los objetivos horizontales, fruto de las sucesivas reformas de los Tratados, se complementan con los fines propios de la PAC, incólumes desde el Tratado de Roma de 1957. El Artículo 39.1 del TFUE establece en sus apartados a) y b) que la PAC deberá ‘a) *incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura*’.

Es de destacar la mención explícita de la equidad en el Artículo 39.1.b, si bien con dos importantes acotaciones: la PAC ha de mejorar el nivel de vida general de la población agrícola *respecto al resto de capas sociales*; y este objetivo se deberá alcanzar mediante el *aumento de la renta* de los agricultores en particular, a partir de *medidas de ajuste estructural* citadas expresamente en el apartado a) del Artículo 39.1.

En otros términos, el Tratado enfatiza la *equidad intersectorial* y no hace por el contrario ninguna referencia a la redistribución de la renta agraria por la PAC (*equidad intrasectorial*) (11), difícil por otro lado de compa-

---

(7) Artículo 175 TFUE y Protocolo No 28. En este contexto, al no estar agrupados los Fondos Europeos de finalidad estructural, la aplicación del principio de cohesión económica, social y territorial para las áreas rurales recae de manera prioritaria en el segundo pilar de la PAC, a cargo del FEADER, sin menoscabo de las acciones que puedan ejercer otras políticas comunes en estas mismas zonas.

(8) Artículo 8 TFUE.

(9) Artículos 9 y 147.2 TFUE. Es de resaltar que en materia de empleo y política social las competencias de la Unión son complementarias de las de los Estados, a diferencia de lo que ocurre con la agricultura, el medio ambiente o la cohesión, entre muchas otras, donde son compartidas. A causa de esta limitada atribución de competencias la Unión ha de limitarse en estos ámbitos a apoyar y a completar la acción de los Estados y a fomentar la cooperación entre ellos (Artículos 147.1 y 153.1 TFUE).

(10) Artículo 10 TFUE. Otros objetivos horizontales inscritos en el TFUE son: las exigencias de la protección del medio ambiente con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible (Artículo 11 TFUE), la protección de los consumidores (Artículo 12 TFUE), las exigencias de bienestar de los animales como seres sensibles (Artículo 13 TFUE, con una referencia concreta a la política agrícola), o, en fin, la protección de la salud pública (Artículo 168.1 TFUE).

ginar con una política que, al menos en sus orígenes, se basaba en unos precios únicos de garantía. Sin embargo, ha llovido mucho desde los años 60 y, al son de las sucesivas reformas adoptadas desde 1992, la PAC es hoy una política fundamentalmente de ayudas directas. Lo cual, desde el prisma de la equidad, abre las puertas al debate sobre su reparto entre los agricultores de los diversos Estados miembros (convergencia externa) así como dentro de cada uno de ellos (convergencia interna).

## 2.2. La agricultura europea: desigualdad ‘intersectorial’ vs desigualdad ‘intrasectorial’

Sentados los fundamentos institucionales de la equidad, veamos someramente los resultados en lo que se refiere a la agricultura tras casi 60 años de intervenciones públicas de la Unión en este ámbito.

Los datos oficiales muestran que, a pesar del mandato del Artículo 39.1.b TFUE, persiste un notable *diferencial de renta entre la agricultura y el resto de sectores económicos*. Inmediatamente después de las adhesiones de los países del Este, la Comisión estimaba que la media de la renta empresarial en la agricultura por unidad de trabajo anual asalariado en porcentaje de los salarios medios en el conjunto de la economía para equivalentes a tiempo completo ascendía a un 44% para la UE-27 (con un 61% en la UE-15 y un 31% en la UE-12) (Gráfico 1). Análisis más recientes para la UE-28 cifran el diferencial en torno al 55-59% (Comisión, 2011 y 2015f) (12).

El peso económico del sector primario en la cadena alimentaria de valor constituye una vara más focalizada para medir la *inequidad intersectorial*. Recientemente, en respuesta a una pregunta parlamentaria sobre el porcentaje del precio final que los agricultores perciben por sus productos en comparación al resto de actores de la cadena, la Comisión Europea respondió que el valor añadido en manos de los agricultores equivalía en

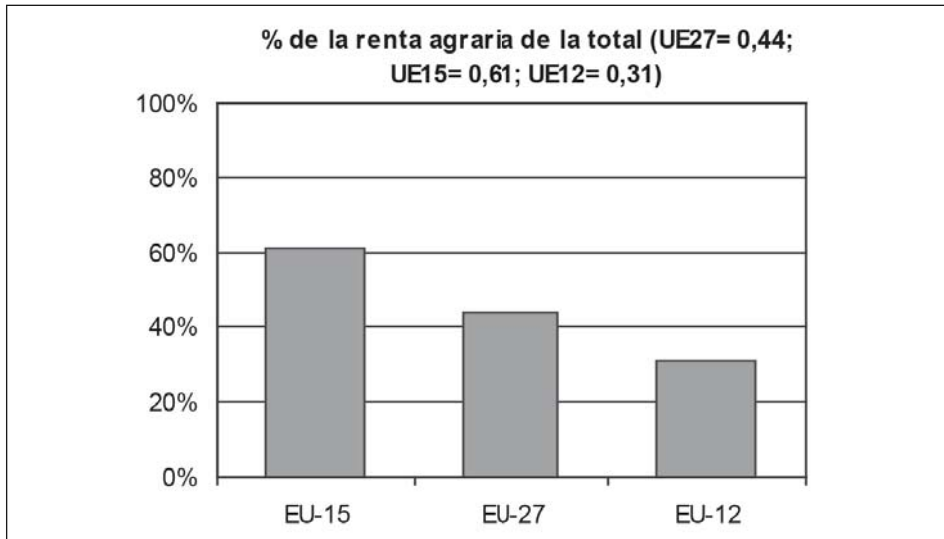
---

(11) Si bien el apartado 2 del Artículo 39 TFUE establece que en la elaboración de la política agrícola común, se deberán tener en cuenta ‘a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas’.

(12) Véase la página 37 del estudio de Hill y Bradley (2015) para las referencias de la Comisión sobre la posición relativa de las rentas agrarias respecto al conjunto de la economía europea. Sobre la evolución más reciente de las rentas agrarias en la UE puede consultarse: Eurostat (2016) y Matthews (2016a y 2016b).

Gráfico 1

DIFERENCIAS DE LA RENTA AGRARIA POR ACTIVO RESPECTO AL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA  
(MEDIA 2005/2007)



Fuente: Comisión Europea.

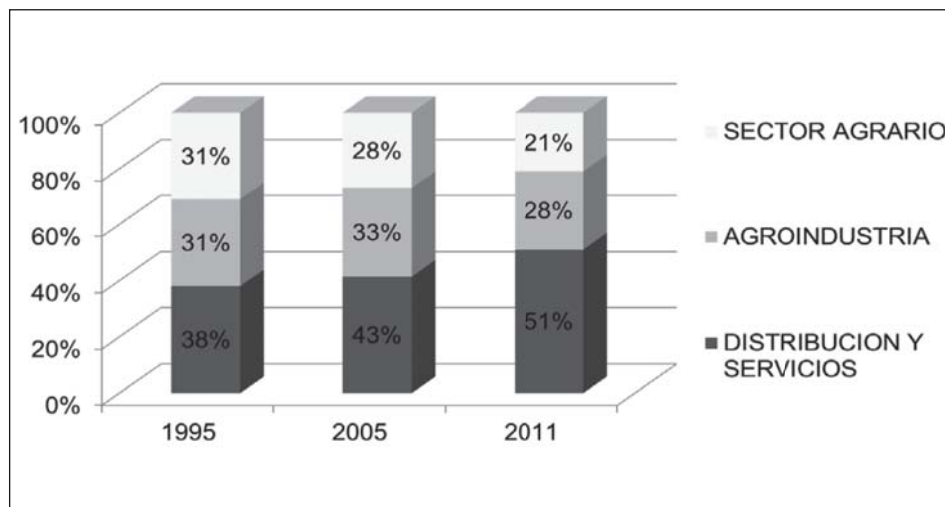
2011 al 21%, frente al 28% de la agro-industria y el 51% de la distribución y de los servicios (Comisión, 2015a) (Gráfico 2). La Comisión ya había estudiado este tema en un documento de trabajo adjunto a su Comunicación ‘Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa’ (Comisión, 2009). En tal documento, se constataba que, entre 1995 y 2005, la parte agrícola del valor añadido había caído del 31% al 24%, al tiempo que el peso de la agroindustria había crecido dos puntos (del 31% al 33%) y la distribución y los servicios lo habían hecho en cinco puntos (del 38% a un 43% del valor total). En otras palabras, la *desigualdad inter-cadena* no sólo no disminuye sino que se acrecienta con el tiempo, con los agricultores como los grandes damnificados, al perder nada menos que diez puntos de valor entre 1995 y 2011 (Gráfico 2) (13).

(13) Véanse mayores comentarios sobre esta situación en Comisión (2015b), Massot (2015), Matthews (2015a) y Sorrentino et al. (2016).



Gráfico 2

### EVOLUCIÓN POR ESLABONES DEL REPARTO DEL VALOR AÑADIDO EN LA CADENA ALIMENTARIA DE LA UE



Fuente: Elaboración propia a partir de la respuesta de la Comisión Europea (2015) a la pregunta parlamentaria E-000251/15 de 15.1.2015.

Esta realidad responde a la propia dinámica de unos mercados agrarios cada vez más globalizados, de la creciente sofisticación de las pautas del consumo alimentario y, en definitiva, de una cadena cada vez más diversa, compleja e interdependiente, donde ganan peso los eslabones de la transformación y de la comercialización final de los productos (a fin de satisfacer las específicas exigencias de los consumidores relativas a la diversidad y funcionalidad de los productos, los formatos de presentación, la trazabilidad, etc.).

Como consecuencia de este proceso se registra una progresiva concentración de los operadores, en particular en el segmento de la distribución (con diez grandes firmas que controlan el 40% del mercado europeo) (Consumers International, 2012; Mortimer, 2013; Mesic, 2015; Sorrentino, 2016, §2.1.4), pero también, en la agroindustria, donde, a pesar del predominio de las PYMES, apenas un 1% de las empresas acapara el 49,4% de la facturación total agroindustrial, el 52,2% de su valor añadido

y el 35,7% de la ocupación (Food Drink Europe, 2014). A todo ello habría que sumar la fuerte concentración en los sectores de insumos (fitosanitarios, semillas, fertilizantes, piensos o energía) (14). Situación que contrasta con la atomización del sector productor, nada menos que 12,8 millones de explotaciones, la mayor parte familiares y de pequeña talla, con apenas un 5% de ellas con una dimensión económica superior a los 100.000 Euros (Comisión, 2015b, 2015e y 2016; Eurostat, 2015) y con unos niveles de vertebración colectiva (organizaciones de productores, cooperativas) insuficientes para garantizar unas relaciones equitativas con el resto de actores agro-alimentarios, especialmente en algunos países y sectores (COGECA, 2015).

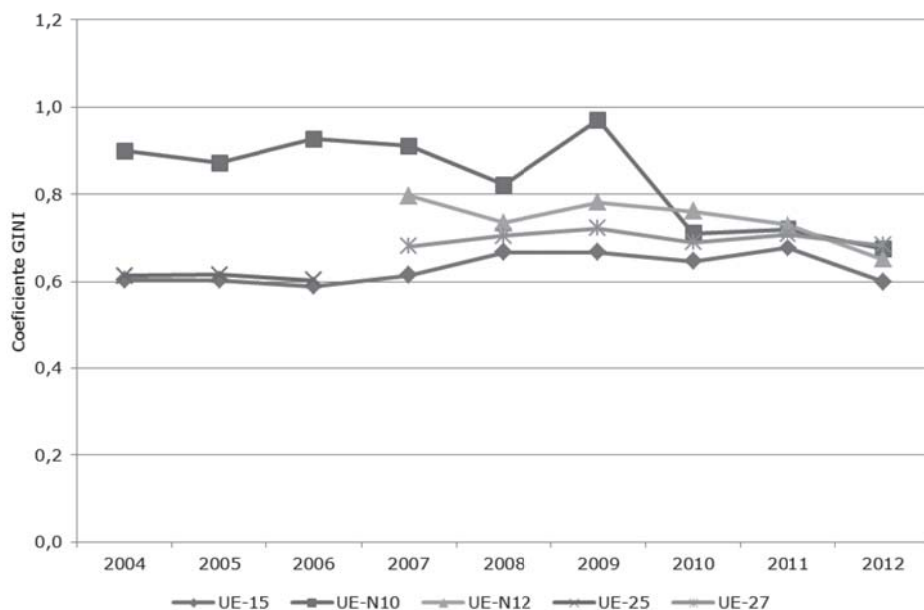
En cuanto a la *equidad intrasectorial*, es decir, la distribución de la renta entre los agricultores, la situación no es tampoco para tirar cohetes. Tradicionalmente se utiliza el Índice de Gini para calibrar la desigualdad en una sociedad o en un sector económico concreto. Su principio es simple: si toda la renta estuviera en manos de un solo operador, el coeficiente sería 1, y si estuviera repartida en partes iguales, el coeficiente daría 0. A partir de los datos de la Red Contable Agraria (FADN en sus siglas en inglés), un reciente estudio (Hill y Bradley, 2015, p. 60) ha estimado su evolución respecto al Valor Añadido Neto de Explotación por UTA por grupos de países de la Unión. Tal como se puede observar en el Gráfico 3 el coeficiente medio de la UE-15 se sitúa últimamente en torno al 0.6. La desigualdad en la distribución de la renta es de todos modos inferior en la UE-15 que en los últimos adherentes (UE-10 y UE-2) aunque se asiste a una progresiva convergencia. La Comisión, en su informe sobre los datos 2011 de la Red Contable, resalta el papel de los pagos directos en la reducción de la desigualdad de la UE-2 (Rumanía y Bulgaria) (Comisión, 2014b). Por otro lado se constata que la crisis financiera de 2008 acentuó la desigualdad en todos los grupos de países (Gráfico 3).

---

(14) Según la Universidad de Wageningen (2015) las cinco primeras compañías acaparan el 81% del mercado europeo de productos fitosanitarios (datos de 2010 en valor), el 49% del mercado de semillas (datos 2014 en valor), el 29% del de fertilizantes (datos 2014 en valor) o el 16% del mercado de los piensos (datos 2013 en volumen). En cuanto al sector de la energía en general pero con incidencia específica en la agricultura, la cuota de las cinco primeras compañías equivale al 72% en derivados petrolíferos y al 64% en electricidad y en gas (datos 2014 en valor).

Gráfico 3

### EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI DEL VALOR AÑADIDO NETO DE EXPLOTACIÓN POR UTA



Fuente: Hill, B. y Bradley, D. (2015), pág. 60.

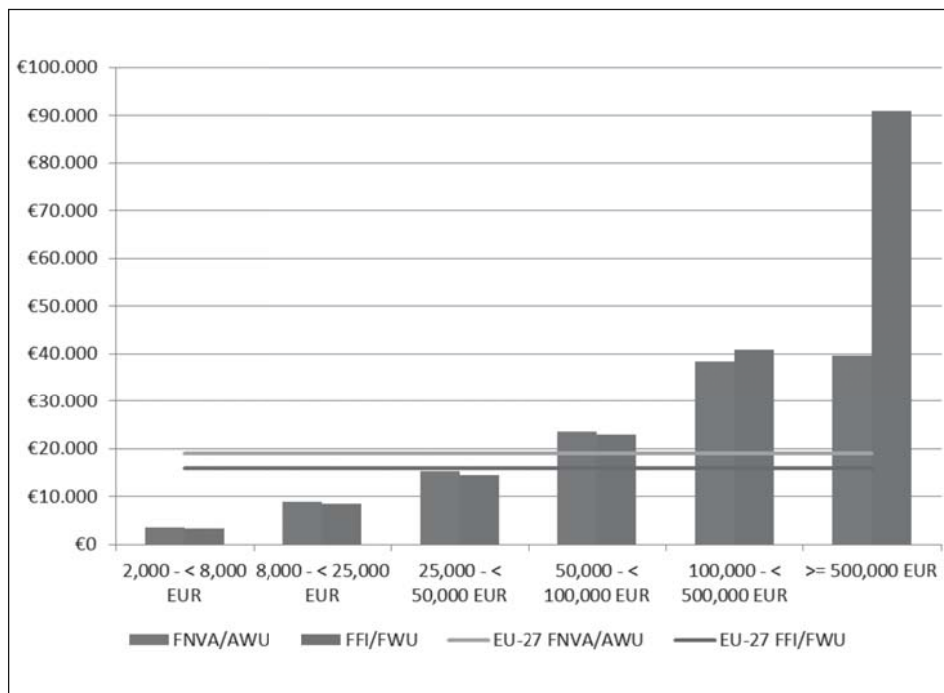
Notas: Valor Añadido Neto por Explotación (VANE o Renta), en inglés FNVA - Farm Net Value Added; UTA, Unidad de Trabajo Agrícola, en inglés AWU - Agricultural Work Unit.

Con este telón de fondo hay que reseñar que existe una fuerte correlación entre la dimensión de las explotaciones y sus niveles medios de ingresos (Gráfico 4) de resultados de las ventajas que obtienen de las economías de escala. En este sentido, los altos niveles de renta que registran las grandes explotaciones (15) son un reflejo del mayor uso de factores como el capital o la tierra que hacen este tipo de empresas, combinado con un relativamente pequeño número de unidades de trabajo (familiar o asalariado) (Hill y Bradley, 2015, págs. 46-47). Por otro lado hay que tener presente que muchos pequeños agricultores son pluriactivos y obtienen ingresos de fuera del sector agrario que, como más adelante explicamos (§2.4.2), no siempre se reflejan en las estadísticas de rentas.

(15) Es de destacar el creciente peso de las sociedades sin mano de obra familiar, ya hegemónicas en algunos nuevos Estados Miembros (como Eslovaquia, República Checa, Bulgaria, Estonia o Hungría) (KU Leuven, 2015, slide núm. 6; Comisión, 2015e, Anexo 2, pág. 12).

Gráfico 4

INDICADORES DE RENTA SEGÚN LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA EXPLOTACIÓN  
 MEDIA 2010/2012)



Fuente: Hill, B. y Bradley, D. (2015), pág. 47.

Notas explicativas: FNVA - Farm Net Value Added: Valor Añadido Neto por Explotación (VANE o Renta); FFI - Farm Family Income: Renta de Explotación Familiar; AWU - Agricultural Work Unit: UTA (Unidad de Trabajo Agrícola); FAWU - Family Work Unit: Unidad de Trabajo Familiar.

Las notables diferencias de renta existentes entre el sector agrario y el resto sectores (inequidad intersectorial), de reparto del valor dentro del sistema agroalimentario (inequidad intersectorial inter-cadena) y, en fin, la desigual asignación de la renta entre las explotaciones (inequidad intrasectorial) justificarían de por sí una PAC beligerante en este ámbito. De hecho, tal como avanzamos (§1.1.), la reforma de la PAC de 2013 se autoproclama desde sus primeros pasos como más justa, y presenta una paleta de instrumentos de redistribución desconocida hasta la fecha. Y sin embargo, hay que admitirlo de antemano, no afronta la cuestión de la equidad de raíz, ni a nivel intersectorial ni a nivel intrasectorial.

### 2.3. El enfoque de la equidad intersectorial en la PAC 2020

La *redistribución intersectorial* de la PAC 2020 sigue al pie de la letra el mandato del Artículo 39.1 TFUE que liga el incremento de la renta agraria a la mejora de la productividad y a un empleo eficiente de los factores de producción (§2.1). Lo que significa que queda a expensas del (hipotético) éxito de la política de desarrollo rural (en la medida que consiga catalizar un despegue económico en las zonas rurales superior al de las regiones urbanas). Por lo demás, la concreción del segundo pilar de la PAC depende en última instancia de cómo se articulen las medidas de los programas plurianuales de desarrollo rural, en manos de las autoridades estatales o regionales. Es habitual que únicamente los Estados y regiones del Sur y del Este de la UE prioricen las acciones de mejora de la competitividad (16). En el Centro y el Norte, donde el ajuste estructural se encuentra más avanzado, el componente medioambiental es, de lejos, el preponderante (Ramos y Gallardo, 2009; CCRI, 2016).

Existe sin embargo en la PAC 2020 una segunda modalidad de redistribución intersectorial. Se introduce por vez primera un *enfoque de cadena* con vistas a mejorar su funcionamiento en favor de su eslabón más débil, los agricultores. Un empeño loable pero que choca con el sistema de atribución de competencias definido en los Tratados. La puesta en marcha de una verdadera política alimentaria de cadena requiere la intervención coordinada de diversos Comisarios y Direcciones Generales: de Asuntos Económicos y Financieros, Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (GROWTH), Competencia, Salud y Seguridad alimentarias (SANTE), Investigación e Innovación, Medio Ambiente, Comercio, y cómo no, Agricultura y Desarrollo Rural. No es casualidad que los trabajos en este ámbito se hayan impulsado y coordinado desde el *‘Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria’* (17).

---

(16) El segundo pilar del periodo 2014/2020 en favor de la competitividad, la sostenibilidad y la eficiencia del sistema agroalimentario contiene sin embargo algunas medidas novedosas como el fomento de la gestión individual del riesgo, de la innovación y la transferencia tecnológica (la denominada Asociación Europea para la Innovación-AEI-AGRI) y del acceso de las pymes a nuevos instrumentos financieros.

(17) Decisión de la Comisión 2015/C 179/03 (DO C 179 de 2.6.2015). Véase el informe final del Foro de Alto Nivel con el programa de trabajo en este ámbito (disponible en: [http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm)). Hay que resaltar que recientemente ha tomado el relevo una ‘Agricultural Markets Task Force’ con el mandato de hacer propuestas de mejora del funcionamiento de los mercados y para reforzar la posición de los agricultores en la cadena en el marco de la PAC. Este grupo de expertos empezó su labor en enero de 2016 (véase: [http://ec.europa.eu/agriculture/agri-markets-task-force/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agri-markets-task-force/index_en.htm)).

La mayor parte de las medidas propuestas por el Foro tiene un carácter legislativo, sin apenas dotación financiera, que abarcan áreas ajenas a la PAC en los que la DG AGRI participa a título meramente consultivo: buenas prácticas comerciales, nuevos alimentos e ingredientes, desechos alimentarios, mercados de derivados agrícolas, fiscalidad de los alimentos o transparencia de precios, entre otras.

En estas circunstancias la voluntad de redistribución intersectorial dentro de la cadena alimentaria de valor resulta muy condicionada y la PAC ha debido buscar un *proxy* o variable instrumental que permitiera desarrollar su labor de manera autónoma. Este no ha sido otro que el *reforzamiento del poder de negociador de los agricultores* a materializar mediante cuatro tipos de medidas: la extensión y reforzamiento de las organizaciones de productores (OPs), a cargo de los programas de desarrollo rural, y, dentro de la OCM (18), la ampliación del ámbito de actuación de las OPs e interprofesionales, el fomento de los contratos colectivos y su complemento indispensable, el desarrollo de reglas específicas de competencia (19).

#### 2.4. El (imposible) cambio radical del modelo de apoyo en favor de la equidad intrasectorial

En cuanto a la *equidad intrasectorial*, orientada a reducir la disparidad de las rentas agrarias, el tratamiento de la PAC 2020 tampoco se encuentra exento de limitaciones. Y la primera de ellas es su incapacidad manifiesta para instaurar un régimen alternativo de apoyo al consolidado tras la reforma de 2003 y su corolario, la Revisión Médica de 2009.

---

(18) El enfoque de cadena se plasma en la OCM (Reglamento (UE) No 1308/2013 en una larga ristra de disposiciones: en los programas operativos de frutas y hortalizas (Artículo 33), en las reglas de comercialización (Artículos 73 a 90), en las reglas sobre denominaciones, etiquetado y presentación del sector vitivinícola (Artículos 92 a 121), en los sistema de contractualización de los productos lácteos (Artículos 148 a 151.5), del aceite de oliva, de la carne de vacuno y de los cultivos herbáceos (Artículos 168 a 172), en la definición y reconocimiento de las organizaciones de productores y de las interprofesionales (Artículos 152 a 165), en las medidas de adaptación de la oferta (Artículos 166 y 167), en la regulación de la competencia para las empresas agrarias (Artículos 206 a 201) y, en fin, en el régimen de las prácticas concertadas en periodos de desequilibrios graves de los mercados (Artículo 222). Véase al respecto, Massot (2015).

(19) Es interesante ver las condiciones que la DG Competencia estima necesarias para que las organizaciones de productores sean eficaces y merezcan reglas específicas (Comisión, 2014c).

#### 2.4.1. *El peso del pasado (multilateral, presupuestario e institucional)*

Cualquier reforma de la PAC ha de ser progresiva y ha de respetar el *peso de pasado*, es decir, los compromisos contraídos a nivel multilateral así como el diseño heredado de los mecanismos de apoyo y su consecuencia inmediata, las transferencias financieras que se derivan de su aplicación en favor de cada Estado.

El Acuerdo Agrícola de la Organización Mundial de Comercio (OMC) condiciona las modalidades de apoyo a las rentas agrarias que ha de ser fundamentalmente desconectado de la producción (lo que restringe el eventual uso de los costes y márgenes por orientaciones económicas).

Así mismo tenemos los *condicionantes presupuestarios*. Los sobres nacionales históricamente atribuidos a los Estados miembros para el primer pilar (ayudas directas) y para el segundo pilar (programas de desarrollo rural) se convierten ineludiblemente en un punto de partida a considerar por cualquier reforma de la PAC.

No se ha de perder de vista en este sentido que la última reforma de la PAC coincidió temporalmente con la negociación del Marco Financiero de la UE para el periodo 2014/2020, lo que impuso un marcado sesgo presupuestario a las discusiones agrícolas. Es significativo que el Consejo de Asuntos Generales, responsable de las negociaciones financieras, creara un marco de negociación (*Negotiating Box*) donde incluyó todas las medidas agrarias con implicaciones de gasto (Massot, 2013). Su objetivo no fue tan sólo presentar un frente unido frente al Parlamento Europeo sino, sobre todo, permitir las compensaciones interestatales en el supuesto que un país se viera duramente afectado en un capítulo financiero específico de la PAC 2020. Son sintomáticas al respecto las compensaciones *ad hoc* a favor del segundo pilar de la PAC que se reconocieron a algunos de los Estados (Francia o Italia) con importes de pago a la Ha más elevados que la media comunitaria y que, a causa de la *'convergencia externa'*, tuvieron que sacrificar una parte sustancial de sus sobres nacionales del primer pilar en favor de los Estados Bálticos, Portugal o Rumanía (Little et al., 2013).

Por otro lado hay que considerar que en algunos Estados contribuyentes netos subyace la idea que las políticas de rentas son una competencia na-

cional y antes que reorientar las ayudas agrarias su objetivo primordial es reducirlas a su mínima expresión. Al mismo tiempo, otros Estados, grandes receptores por lo general de las transferencias de la PAC (20), son más proclives a los pagos directos a cargo del presupuesto comunitario pero se resisten a cualquier medida de redistribución de carácter supranacional. En última instancia ambas posturas coinciden en convertir las ayudas directas de la PAC en una simple *variable del saldo neto de cada Estado* con la Unión. En estas circunstancias tienden a olvidar cualquier pretensión de una mayor equidad si ello ha de comportar unas menores transferencias del presupuesto de la Unión a las Haciendas nacionales. A lo sumo, aceptan que tales medidas sean flexibles y tengan un carácter voluntario para los Estados, dejando a su propio arbitrio la última palabra sobre su diseño y aplicación. Luego comprobaremos que ambos criterios, opcionalidad y flexibilidad en la ejecución, son dos de los rasgos esenciales del nuevo régimen de pagos post 2013 (§2.5.1).

Aparte de las interferencias de origen multilateral o financiero en las reformas de la PAC hay que tener también en cuenta el *proceso de decisión comunitario* en sí mismo. A la ya compleja negociación que requiere poner de acuerdo a 28 Estados Miembros en la reforma de la PAC de 2013 se ha sumado la participación del Parlamento Europeo como autoridad colegislativa (Massot, 2013). La consecuente búsqueda de compromisos institucionales para obtener un pacto equilibrado se ve además corroborada por el *método comunitario* de integración a pequeños pasos. Cada reforma de los mecanismos de la PAC se asienta en las precedentes y prácticamente excluye *a priori* toda pretensión de un cambio radical en los criterios de atribución del apoyo, por muy loables que sean sus motivos, de racionalidad económica, sostenibilidad medioambiental y/o, en el caso que aquí nos ocupa, de equidad de rentas. Con toda seguridad el diseño de una PAC más justa requeriría refundar el modelo de apoyo, basarlo en las necesidades reales de renta de los agricultores o, incluso, en el número de trabajadores por explotación (21). Pero la realidad institucional no lo

(20) Sobre la posición neta en términos agro-presupuestarios de cada Estado miembro, véase: Matthews, 2015b.

(21) Como luego veremos (§2.5.1), la PAC 2020 incluye marginalmente el factor trabajo en su sistema de apoyo. En concreto, permite deducir los costes laborales de la degresividad obligatoria de los pagos a partir de 150.000 Euros y del 'capping' complementario. Lo cual no deja de ser hasta cierto punto contradictorio con el pago redistributivo en favor de las primeras hectáreas de cada explotación del nuevo sistema de pagos, en tanto que, formalmente, se justifica por el supuesto que las pequeñas y medianas empresas ocupan un mayor número de empleo



permite, lo que incluye un aparato estadístico muy lejos de los niveles que se requerirían para lanzar iniciativas con cierta base objetiva.

#### 2.4.2. *La (imponderable) razón estadística*

El pragmatismo político que atenaza el proceso de reformas de la PAC se ve reforzado por las carencias de las estadísticas que (hipotéticamente) deberían sustentar un modelo de apoyo más equitativo. Las Instituciones Europeas, y la Comisión la primera de ellas, son muy conscientes que la foto que presentamos en el apartado §2.2. (¡y reiteran ellas mismas en sus documentos de referencia!) no se corresponde con la realidad.

Es sabido que las rentas procedentes de la agricultura no son los únicos ingresos privados de los titulares de las explotaciones o sus familias (hogares agrarios), muy especialmente en algunos sectores o territorios donde la agricultura a tiempo parcial (pluriactividad) es predominante. Además, existen otras medidas públicas con una incidencia directa en la renta neta de los hogares agrarios (exoneraciones sociales, regímenes fiscales especiales, ayudas al gasoil, pensiones, etc.) que son de carácter nacional y no son registradas completamente por las estadísticas de renta agraria a nivel comunitario.

Asistimos pues a la paradoja que, pese al mandato del TFUE de garantizar un ‘nivel de vida equitativo’ a la ‘población agraria’, a día de hoy los instrumentos estadísticos disponibles (22) son incapaces de reconocer, medir y seguir adecuadamente la evolución de los ingresos totales de los hogares agrarios. A modo de sucedáneo, se circunscriben al análisis de los ingresos procedentes exclusivamente de la actividad agro-productiva. Y, aún este caso, con notables deficiencias metodológicas (23), agravadas en algunos países, que obligan a tratar con precaución sus resultados.

---

(22) Muy en particular los agregados de las Cuentas Económicas de la Agricultura (Economic Accounts for Agriculture-ECA), a cargo de Eurostat, y, a nivel microeconómico, la Red Contable Agraria (Farm Accountancy Data Network-FADN), a nutrir por los Estados. Un instrumento particularmente útil para conocer los ingresos totales de la población agraria fue en los años 80 el IAHS (Income of the Agricultural Households Sector), lastimosamente abandonado por razones presupuestarias.

(23) A modo de simple ejemplo, el Índice de Gini que hemos presentado (§2.2), ha de leerse con reparos, en tanto que las pequeñas explotaciones son sistemáticamente excluidas o subvaloradas por muchas de las redes contables nacionales. Así lo reconocen sus propios autores, Hill y Bradley (2015). En su estudio comparativo sobre las rentas agrarias de los Estados miembros se puede encontrar un análisis crítico de la situación de las estadísticas comunitarias relativas a las rentas agrarias (Secciones 1.3 y 3.1., págs. 21 y 36). Un reciente informe del Tribunal de Cuentas Europeo (2016) corrobora la inadaptación de los indicadores existentes para evaluar la efectividad de la PAC respecto a las rentas de las explotaciones. Como respuesta a sus alegaciones la Comisión acepta mejorar en el futuro las Cuentas Económicas de la Agricultura (ECA). Véase igualmente: Koester, 2016.

Y sin embargo, aún a sabiendas de las restricciones existentes en el cálculo de los ingresos agro-rurales, la Comisión, en la evaluación de impacto que acompañó a las propuestas legislativas de la PAC 2020 (Comisión, 2011c, Anexo 3), estimó que, los pagos directos significaban de media el 29% de la renta de los agricultores (con un 30% en la UE-15 y un 20% en la UE-12). Este porcentaje cae a un 28% si se refiere al periodo 2010-2013 (Comisión, 2015g).

A partir de esta constatación, la PAC 2020, al igual que tuvo que encontrar un *proxy* que justificara su intervención en la cadena alimentaria, tuvo que definir la variable político-operativa a utilizar para mejorar, siquiera en términos relativos, la equidad intrasectorial. Y ésta no fue otra que la *distribución de los pagos directos* a las explotaciones del primer pilar. El reto no era despreciable, a la luz del injusto reparto existente: en 2014 el 0,4% de los beneficiarios de la PAC percibían más de 100.000 Euros en ayudas directas que, sumadas, significaban nada menos que el 16,6% del montante total de pagos, un porcentaje superior incluso al que recibían los beneficiarios de menos de 5.000 Euros pese a representar el 79,3% del total (Comisión, 2015e) (24) (Tabla 1).

Tabla 1

BENEFICIARIOS DE LOS PAGOS DIRECTOS DE LA PAC POR ESTRATOS (UE-28, EJERCICIO 2014)

Estratos	Número de beneficiarios (en miles)	En % del total	Montante de pagos (en miles de Euros)	En % del total
Total UE-28	7.520,9	100%	41.678.424	100%
Hasta 5.000 €	5.962,3	79,3%	6.687.147	16,1%
De 5.000 a 50.000 €	1.431,7	19,0%	21.797.318	52,3%
De 50.000 a 100.000 €	93,4	1,3%	6.257.770	15,0%
De más de 100.000 €	32,9	0,4%	6.936.189	16,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión ([http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2014_en.pdf)).

(24) El Tribunal de Cuentas europeo (2011 y 2012) ha confirmado la disparidad en los niveles de ayudas para las pequeñas y las grandes explotaciones de los regímenes de pagos únicos (RPU) y a la superficie (RPUS).

Sin embargo, el objetivo de mejorar la asignación de las ayudas entre los agricultores por la PAC 2020 se topa con obstáculos de enjundia, que pasamos a comentar.

## 2.5. El enfoque de la equidad intrasectorial en la PAC 2020 y sus servidumbres

La redistribución intrasectorial en la nueva PAC se ve muy condicionada por: primero, el mismo *modelo multifuncional de pagos directos* que instaura, donde el apoyo a las rentas pierde fuelle a favor de otros objetivos, de carácter territorial o medioambiental; segundo, por la opcionalidad y la flexibilidad en la aplicación del nuevo régimen de pagos que se convierten en la regla; y tercero, y no por ello menos sustancial, los parámetros del apoyo a las rentas, prácticamente fundado en los pagos básicos a la Ha, que no son los más idóneos en términos de redistribución.

### 2.5.1. La equidad intrasectorial en un modelo multifuncional y flexible de pagos directos

El objeto de este artículo no es explicar la nueva PAC ni el nuevo sistema de pagos que resumimos en la Tabla 2 (25). Basta resaltar a nuestros efectos que la última reforma se caracteriza por una decidida apuesta en favor de la multifuncionalidad agraria dentro del sistema de pagos directos, con anterioridad presente exclusivamente en el segundo pilar de la PAC. Los nuevos pagos, por objetivos (económicos, medioambientales y territoriales) se despliegan a título acumulativo, mediante tramos o estratos. Constituye un sistema-marco, un verdadero menú a la carta, con un gran margen de maniobra para los Estados de tal modo que puedan aplicar los pagos de la manera que estimen más conveniente en función de las condiciones estructurales y agronómicas existentes.

Se combinan de esta guisa pagos facultativos con pagos obligatorios para los Estados, pero incluso éstos últimos conteniendo numerosos aspectos opcionales (Tabla 2). En realidad la flexibilidad en la gestión discurre como la savia por toda la nueva arquitectura de apoyo, impregnando incluso una buena parte de sus elementos obligatorios y, entre ellos, los más orientados a la mejora de la equidad. Por ejemplo, los Estados tienen

---

(25) Para una visión general de la PAC 2020 véanse las obras citadas en la nota (1).

Tabla 2

## EL SISTEMA DE PAGOS DIRECTOS DE LA PAC 2020 Y SU GRADO DE FLEXIBILIDAD

Pagos obligatorios	Objetivo/formato	Opciones estados	% total (2019)
Pago básico (o pago a la superficie en los nuevos Estados Miembros que lo preserven)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pago a la Ha a modo de estabilizador de la renta en proceso de convergencia en función de regiones (administrativas o agronómicas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Modelo de regionalización</li> <li>● Formato convergencia parcial</li> <li>● Ritmo convergencia total (años)</li> <li>● Superficie elegible y sectores excluidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Entre un 68% y un 30%, en función del uso de los pagos facultativos (Malta: 12,4%)</li> </ul>
Pago verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Suplemento al pago básico a los que provean bienes públicos y respeten los regímenes prefijados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aplicación individual o uniforme</li> <li>● Definición de zonas ecológicas y prácticas admisibles</li> <li>● Medidas equivalentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 30%</li> </ul>
Pago a jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Suplemento al pago básico a la Ha en favor de los jóvenes agricultores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Porcentaje del total de pagos</li> <li>● Aplicación individual u horizontal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Entre un 0,2% y un 2%</li> </ul>
Pagos facultativos	Objetivo/formato	Opciones estados	% y estados
Pago redistributivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Redistribución de los pagos básicos en favor de las primeras Ha de cada explotación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Porcentaje del total de pagos</li> <li>● Número de primeras Ha</li> <li>● Importe por Ha o suplemento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Entre 7% y 20%</li> <li>● Ocho Estados o regiones: Alemania, Bulgaria, Croacia, Francia, Lituania, Polonia, Rumania y Valonia</li> </ul>
Pagos acoplados (o conectados a la producción)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pagos a la Ha o por cabeza para mantener productos sensibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Porcentaje del total de pagos</li> <li>● Productos afectados</li> <li>● Importes a la Ha o por cabeza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Entre 0,2 y 21,3%</li> <li>● Todos excepto Alemania y tres regiones del Reino Unido</li> </ul>
Pago a zonas con handicaps naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Suplemento territorial en favor del mantenimiento de la actividad agraria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Definición de las zonas según las reglas del desarrollo rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Un solo Estado: Dinamarca</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

la última palabra en: la fijación de la superficie elegible para el cobro de los pagos; la definición de las regiones (administrativas o agronómicas) a las que aplicar la convergencia de los pagos básicos; la concreción de las nuevas categorías de beneficiarios destinadas a reforzar la selectividad (*'agricultores activos'*, *'pequeños agricultores'*) y sus pagos específicos (*'jóvenes agricultores'*); el porcentaje de la degresividad de los pagos a partir de 150.000 Euros (que pueden además sustituir por el pago redistributivo); la formulación del pago redistributivo; la delimitación del *'capping'* o techo máximo de pagos por explotación; la deducción de los costes la-

borales antes de la aplicación de la degresividad o el ‘*capping*’; la transferencia entre pilares (en un sentido u otro); o, en fin, los requerimientos mínimos (importe o Ha) para el cobro de los pagos por los agricultores.

Es interesante resaltar que frente a esta panoplia de posibilidades en la redistribución interna de los pagos entre los agricultores, las modalidades de ‘*convergencia externa*’ (redistribución entre Estados) fueron taxativamente cerradas por el legislador, sin margen alguno para los Estados. Comportamiento lógico en atención a la sensibilidad de una reasignación interestatal de los sobres de pagos, que sólo podía resolverse mediante un compromiso político al más alto nivel. Tampoco se reconoce facultad alguna en los Estados en la (posible) reducción de los sobres nacionales de pagos que se deriven de la disciplina financiera, que será general y lineal a partir de los 2.000 Euros.

El resultado es que la intensidad redistributiva interna por razones de equidad será muy diferente según los Estados que además, no lo olvidemos, parten de modelos de apoyo ya muy diversos (Tabla 3), lo que a la postre incide en sus modalidades de redistribución en general y en la convergencia de los pagos básicos muy en particular.

Tabla 3

### LOS MODELOS NACIONALES/REGIONALES DE P.U. APLICADOS EN LA UE-27 HASTA 2013

Modelo histórico	Modelo regional puro	Modelo híbrido estático	Modelo híbrido dinámico	Modelo simplificado a la superficie
Pago a la Ha según las producciones pasadas, aplicado por: AT, BE, ES, FR, GR, NL, SCOT y WAL	Pago único a la Ha (en países pequeños) aplicado por: SLO y MT	Pago único a la Ha y pagos en base a referencias históricas, aplicado por: DK, LUX, IRL N y SUE	Pago único a la Ha y pagos históricos en proceso de reducción, aplicado por: DE, FIN y ENG	Aplicado en los nuevos Estados Miembros (BUL, CY, CZ, EST, HU, LIT, LTV, PL, RO y SLK)

Nota sobre los acrónimos: AT (Austria), BE (Bélgica), BUL (Bulgaria), CY (Chipre), CZ (República Checa), DE (Alemania), DK (Dinamarca), ENG (Inglaterra), ESL (Eslovenia), ESP (España), EST (Estonia), FIN (Finlandia), FR (Francia), GR (Grecia), (IRL) Irlanda, IRL N (Irlanda del Norte), HU (Hungria), IT (Italia), LIT (Lituania), LTV (Letonia), LUX (Luxemburgo), NL (Países Bajos), PL (Polonia), PT (Portugal), RO (Rumania), SCOT (Escocia), SLK (Eslovaquia), SUE (Suecia) y WAL (Gales).

Un efecto colateral pero no despreciable del nuevo sistema de apoyo multifuncional es que una parte sustancial de los pagos se sustrae *de facto* de la redistribución por razones de equidad económica. El caso más ilustrativo es el del ‘*pago verde*’, destinado a la preservación de bienes públicos me-

dioambientales, que equivale a un 30% del montante total asignado por el Marco Financiero 2014/2020 a los pagos directos de la PAC (Tabla 2) (26).

Bien es cierto que el pago verde no ignora por completo los criterios redistributivos: los Estados pueden decidir que su aplicación sea individual o uniforme (creando en este caso un símil de pago único verde –‘*green flat rate*’– que abre un proceso específico de convergencia). Esta opción de hecho ha sido la elegida por un considerable número de países, por lo general los nuevos Estados miembros que ya aplican un pago uniforme a la Ha en su régimen específico a la superficie (RPUS) o, entre los occidentales, los que han apostado por la convergencia total de los pagos básicos (27).

Además, el pago verde tampoco es ajeno al criterio de la dimensión de las explotaciones, lo que quizás apunte a una (futura) redistribución medioambiental-equitativa: las ‘*zonas de interés ecológico*’ por ejemplo, equivalentes al 5% de las Ha arables de una explotación, se aplican solamente en aquellas explotaciones con más de 15 Ha; y las medidas de *diversificación de cultivos* son igualmente proporcionales a la superficie total (inaplicables por debajo de las 10 Ha, con 2 cultivos en rotación para las explotaciones entre 10 y 30 Ha, y con 3 cultivos a partir de 30 Ha).

Aunque las ópticas de los ‘*pagos básicos*’ (destinados *a priori* al sostén de las rentas) y de los ‘*pagos verdes*’ (orientados a fomentar buenas prácticas edafológicas y a reforzar la biodiversidad) sean diferentes y la valoración de sus resultados sea igualmente distinta, es evidente que se da un solapamiento del enfoque de redistribución de carácter económico-equitativo y del que se pueda derivar de los criterios de externalidad medioambiental. La posible confusión (y conflicto) entre ambas modalidades de reasignación proviene en última instancia del hecho que la *Ha de superficie* es el único baremo de cálculo para el apoyo de la PAC.

---

(26) Lo que significa nada menos que 79.538 millones de Euros para el periodo 2014/2020, antes de las transferencias entre pilares decididas por las autoridades nacionales. En 2015, primer año de aplicación de los pagos verdes, los agricultores tienen asignados 12 mil millones de Euros por esta rúbrica (Comisión, 2015d), a los que habría que sumar los montantes de las medidas de desarrollo rural de carácter medioambiental (en torno al 30% del FEADER). De esta guisa la PAC se ha convertido de lejos en la principal política ambiental de la Unión en términos financieros, muy por encima del Programa LIFE.

(27) En la UE-12: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Rumanía (todos ellos con RPUS salvo Malta, que aplica la convergencia total en el pago básico). En la UE-15: Alemania, Finlandia, Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Luxemburgo (todos ellos, salvo Irlanda del Norte y Luxemburgo, con convergencia total).

### 2.5.2. *El pago básico a la Ha como referente y condicionante de la equidad intrasectorial*

Como ya dijimos, el sistema de apoyo de la PAC 2020 se caracteriza por ser desacoplado de la producción y territorial (pago fijo a la Ha). En suma, el factor tierra (medido por la superficie de la explotación en Ha) constituye la variable de referencia para la asignación del grueso de las ayudas directas (Haniotis, p. 144; Comisión, 2015d) (dejando aparte los pagos acoplados que persisten de manera residual). Por consiguiente, cualquier medida redistributiva por razones de equidad deberá partir del fondo y combatir la acumulación (patrimonial) de los nuevos pagos.

Un sistema de pagos fijos a la Ha seguramente sea más idóneo para un tipo de reasignación que considere la diversidad geográfica (objetivo de redistribución territorial) o el uso de la tierra respecto a la provisión de bienes públicos (objetivo de redistribución medioambiental) que para una redistribución que tenga como objeto minorar la disparidad de rentas de los beneficiarios de los pagos (equidad económica).

Dentro del sistema multifuncional de apoyo de la PAC 2020 la misión de estabilizar la renta esta específicamente reconocida a los ‘pagos básicos’ que constituyen en este sentido los genuinos herederos de los pagos únicos a la explotación (P.U.). Aunque, precisamente por ser atribuidos a la Ha, esto no excluye que cumplan simultáneamente otras funciones, medioambientales y territoriales: garantizar unas buenas condiciones agronómicas en la superficie elegible de los pagos (*condicionalidad*); e impedir el abandono de la producción y/o de las explotaciones, en la medida que permitan cubrir los costes de unas buenas prácticas en el uso de la tierra (Comisión, 2015d).

En principio la mejora de la equidad tendría recorrido si consideramos que los pagos básicos representan en torno a la mitad de los sobres nacionales de pagos, entre un máximo del 68% y un mínimo del 30% en 2019 (excluida Malta, con un anómalo 12,4%) (Tabla 2) (Comisión, 2015c, pág. 7). Hay que reconocer no obstante que el proceso de convergencia total constriñe el margen de maniobra cara al futuro (salvo, claro está, que se modifiquen/homogeneicen los formatos de la regionalización).

En tanto que se formalizan como pagos fijos a la Ha, la reasignación de los pagos básicos puede efectuarse de dos formas, a primera vista antagónicas: mediante la uniformización de los importes medios en un marco

territorial determinado (es el camino que sigue la denominada ‘*convergencia interna*’); y, a contracorriente de este proceso de homogeneización, modificando los importes a la Ha a partir de diferentes criterios: la dimensión física o superficie de la explotación; las zonas de ubicación de las explotaciones; o, en fin, teniendo en cuenta los montantes totales de pagos a la Ha por beneficiario.

Nuestro análisis de la equidad intrasectorial tratará estos tres formatos y, en la medida que están sometidos a la discrecionalidad estatal en su aplicación (§2.5.1), compararemos las distintas combinaciones utilizadas por los 28.

### 3. LA EQUIDAD INTRASECTORIAL EN LOS PAGOS DE LA PAC 2020

#### 3.1. Objeto del análisis y apuntes metodológicos

En los apartados anteriores distinguimos entre la *equidad intrasectorial* (respecto a los mecanismos de apoyo directo a los agricultores) y la *intersectorial* (respecto a las relaciones de la agricultura con el resto de la sociedad y/u otros sectores económicos involucrados en la cadena alimentaria de valor). Tal como se ha apuntado al inicio del artículo (§1), nosotros nos centraremos en la primera. Dejamos por consiguiente de lado la acción de la PAC para minorar el diferencial de rentas entre el sector agrario y el resto de sectores (objeto propio de los programas de desarrollo rural) y el análisis de las modalidades de reforzamiento del poder de mercado de los productores dentro de la cadena alimentaria por parte de la PAC 2020 con vistas a mejorar el reparto del valor añadido (objeto de la política de desarrollo rural y de la OCM) (§2.3).

Las páginas que siguen pretenden desentrañar cómo los Estados han materializado las exigencias de equidad intrasectorial en el sistema de pagos directos de la PAC 2020 a partir de los mecanismos puestos a su disposición por el Reglamento (UE) No 1307/2015. Agruparemos los Estados según sus formatos de aplicación y extraeremos los principales trazos de cada categoría (28).

---

(28) Entre los estudios que ya han abordado de manera general la aplicación de los pagos directos de la PAC 2020 por parte de los Estados hay que reseñar: CES (2015a y 2015b), Comisión (2015c) y, muy especialmente, CREA-INEA (2015). Entre los (escasos) estudios publicados sobre los pagos de la PAC desde la perspectiva de la equidad resalta el de Lécole y Thoyer (2015) que, pese a circunscribir su análisis cuantitativo a los pagos previos a 2014 de tan solo catorce Estados, aporta valiosos comentarios sobre la PAC 2020 y apunta líneas interesantes para futuros estudios sobre los efectos equitativos de su implementación.



Nos circunscribiremos a los *pagos básicos* y a los instrumentos que, de manera directa o indirecta, pueden afectar sus importes dentro de los Estados. Excluimos del estudio la *'convergencia externa'*, definida previamente por el Consejo, sin concesión alguna a la discrecionalidad en su aplicación por los Estados (§2.5.1). Tampoco haremos ninguna referencia a las *'transferencias entre pilares'* (en los dos sentidos) en tanto que, a la postre, desembocan en un mayor o un menor montante de los sobres nacionales y a nosotros nos interesarán fundamentalmente los porcentajes en juego de cada pago directo. Por último, el *'pago verde'* tampoco es tenido en cuenta al considerar que su diseño no responde a criterios de equidad sino a la mejora de las prácticas agrarias que permitan garantizar la calidad del suelo y la capacidad de suministro de bienes públicos medioambientales al conjunto de la sociedad europea por parte de las explotaciones (29).

El análisis combina *tres nociones* a fin de medir el grado de equidad buscado por los Estados en la aplicación de los pagos de la PAC:

- *Selectividad*: o fórmulas diseñadas para categorizar y tratar de manera diferenciada a los beneficiarios de los pagos. Identificamos tres: *'agricultor activo'*, *'pequeño agricultor'* y *'joven agricultor'*.
- *Redistribución horizontal*: basada en el proceso de convergencia, total o parcial, de los pagos básicos y los modelos de regionalización aplicados por los Estados.
- *Redistribución vertical*: centrada en los efectos en los pagos básicos del reparto efectuado por cada Estado de su sobre nacional en favor de otros pagos, de carácter facultativo, y/o de las modalidades de aplicación de otros mecanismos como la *degresividad* o el *'capping'*.

Las dos últimas nociones parten de una doble definición de equidad, ya clásica en la fiscalidad: *'equidad horizontal'*, que estipula que dos personas en la misma situación deben tener los mismos derechos y obligaciones; y *'equidad vertical'*, que se orienta a reducir los diferenciales de renta, nivel de vida o bienestar entre los ciudadanos.

---

(29) Sobre las modalidades de aplicación del pago verde por los Estados, véase CREA-INEA (2015, Capítulos 2.4.6 y 3.5) y, sobre todo, Hart (2015).

A nuestros efectos la *'redistribución horizontal'* se concreta en el proceso de uniformización de los importes medios (estatales o regionales) a la Ha de los pagos básicos, con el objetivo de eliminar completamente las referencias históricas. La convergencia interna de los pagos básicos responde a la lógica de la desconexión del apoyo a la producción impuesta por el Acuerdo Agrícola de la OMC (§2.4.1): la libertad de producir ha de comportar un apoyo idéntico a la Ha para que las ayudas no distorsionen las decisiones de producción de los agricultores (30). La convergencia a la Ha (o valor uniforme por región) puede alcanzarse inmediatamente (en 2015) o completarse progresivamente antes de 2019, con el ritmo y las modalidades de aproximación que las autoridades internas consideren más oportunos. Pero en consideración a aquellos Estados que provienen de modelos de P.U. de carácter histórico se deja también la posibilidad de una *convergencia parcial*. En este supuesto en 2015 se inicia un periodo de transición para reducir al menos un tercio de la diferencia entre el pago percibido y el 90% del pago básico medio de la región o Estado (de forma similar a cómo se aplica la *'convergencia externa'* entre los Estados). El derecho de pago a la Ha resultante no podrá ser inferior al 60% del pago medio regional en 2019. Pero, además, los Estados pueden limitar las posibles pérdidas de una explotación hasta el 30%.

El Gráfico 5 muestra cómo la convergencia total es la predominante en la UE-28, nada sorprendente si tenemos en cuenta que los nuevos Estados miembros bajo el RPUS ya tenían un pago homogéneo a la Ha y hubo un cierto número de Estados de la UE-15 que apostaron en las reformas pasadas por el modelo regional y sus híbridos (Tabla 3). En el mismo Gráfico 5 se puede también observar que no existe una clara correlación entre el tipo de convergencia y el porcentaje de los pagos básicos dentro del sobre de cada Estado. Hay Estados con convergencia total que se mueven en porcentajes cercanos al 68% (desde Estonia hasta Austria abajo del gráfico) y lo mismo ocurre con países que han optado por la convergencia parcial (como Luxemburgo, Irlanda del Norte o Irlanda

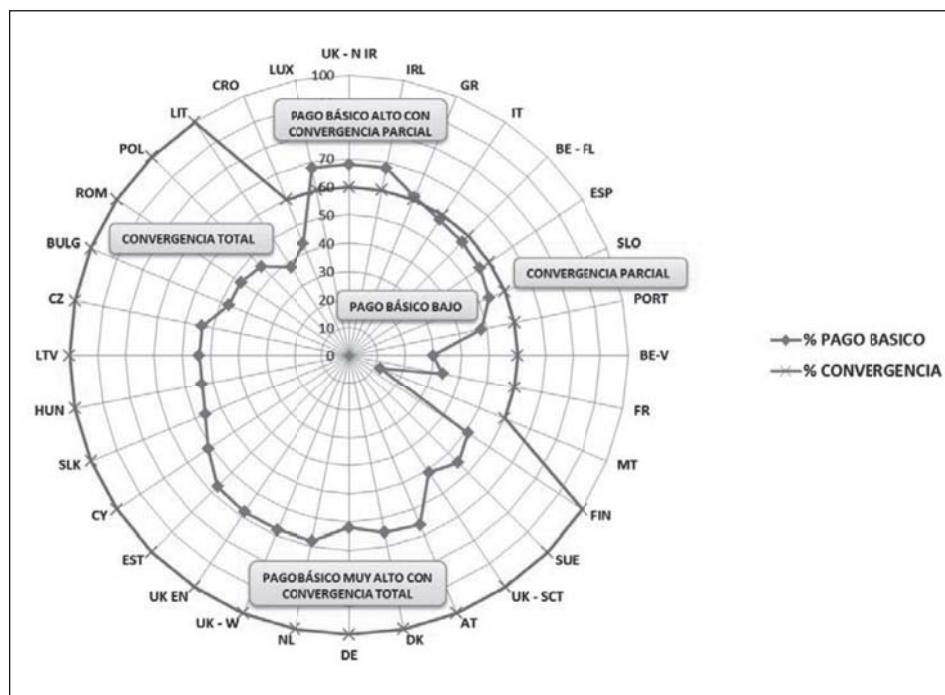
---

(30) Como los costes pueden ser diferentes según los sistemas productivos, la PAC previó que los Estados utilizarían las regiones agronómicas como marco de referencia del proceso de convergencia de los pagos básicos, aunque dejara abierta la posibilidad de acogerse a criterios político-administrativos para los países de pequeña dimensión o escasa diversidad estructural. En este contexto es sorprendente el número de Estados que han apostado por una regionalización de tipo administrativo.

arriba del gráfico). La explicación radica en que ambos grupos de Estados apenas utilizan el resto de pagos facultativos de la PAC, los que dan cuerpo a lo que nosotros hemos denominado una ‘redistribución vertical’.

Gráfico 5

LA REDISTRIBUCIÓN HORIZONTAL: MODELO DE CONVERGENCIA VS % DE PAGOS BÁSICOS EN 2019



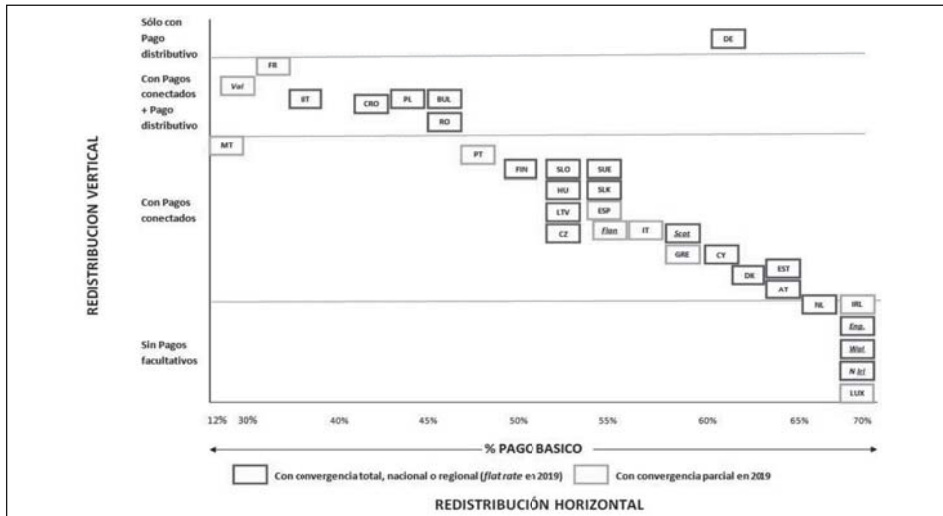
Fuente: elaboración propia.

Los pagos de la redistribución vertical se caracterizan por desvirtuar la convergencia por dos vías, reduciendo el montante total de los pagos básicos y/o modificando los importes, que dejan por consiguiente de ser uniformes en una región determinada. Dentro de la redistribución vertical hemos incluido tres tipos de pagos, el *pago redistributivo*, los *pagos acoplados* y los *pagos por hándicaps naturales*, aunque hay que señalar el escaso éxito que ha tenido este último, sólo aplicado por Dinamarca (Tabla 2). Lo excluimos por consiguiente del Gráfico 6 donde presentamos la dispersión es-

tatal de los pagos verticales en comparación a los porcentajes disponibles para los pagos básicos del total del sobre nacional de pagos directos.

Gráfico 6

REDISTRIBUCIÓN HORIZONTAL VS REDISTRIBUCIÓN VERTICAL: VISIÓN GENERAL EN 2019



Fuente: elaboración propia.

Se constata que la mayor parte de los Estados han apostado por los pagos acoplados, algunos de ellos a niveles importantes, lo que comporta la paralela caída de los pagos básicos (en torno al 50-55%). Unos pocos países han optado por utilizar simultáneamente los pagos acoplados y el pago redistributivo, lo que redundaría en un porcentaje de pagos básicos inferior al 45%. Y, finalmente, sólo Alemania ha preferido aplicar exclusivamente el pago redistributivo.

El *pago redistributivo*, en favor de las primeras hectáreas de cada explotación (Tabla 2), tiene una clara vocación correctora de la uniformización o convergencia horizontal. Una vez activados los derechos de pago modifica anualmente los órdenes de magnitud de los importes de los pagos básicos a la Ha y lo hace además teniendo en cuenta la dimensión física de la explotación. En otras palabras, es el pago vertical más efectivo desde el prisma de la equidad siendo además plenamente compatible con el enfoque territorial (a la Ha) que prevalece en el sistema de apoyo post 2013.

La naturaleza de los *pagos acoplados o conectados a la producción* es distinta. Implica una redistribución en favor de sectores concretos (fundamentalmente ganaderos) con vistas a mantener sus niveles de producción frente al riesgo-precio. Son pues típicos pagos compensatorios (*deficiency payments*) que se formalizan a la Ha o a la cabeza de ganado. Puede debatirse mucho sobre si tal redistribución sectorial contiene o no criterios de equidad y si es efectiva para sostener la renta (en especial de los ganaderos). En cualquier caso, al dejar la fijación de las producciones beneficiarias y de sus importes en manos de los Estados les da un carácter discrecional muy peligroso desde la perspectiva de un mercado único y pueden esconder sobrecompensaciones al no incluir de antemano elementos redistributivos o discriminatorios (máximo por explotación, Ha o cabeza, dimensión del beneficiario). Sería de desear que en el futuro éstos u otros factores de equidad acompañaran a los pagos acoplados o, alternativamente, se les impusieran condicionantes medioambientales, de priorizarse el enfoque de la provisión de los bienes públicos en una próxima reforma de la PAC. En la espera hay que reconocer que los pagos acoplados han tenido un gran éxito (Tabla 2; Grafico 6), reducen sustancialmente la capacidad de redistribución horizontal (convergencia), y son por eso imprescindibles para nuestro análisis.

Por último en la redistribución vertical incorporamos mecanismos distintos a los pagos pero que contribuyen a diferenciar los importes a la Ha: el ‘*capping*’, que se traduce en distintos porcentajes de reducción de los pagos a partir de los 150.000 € (*baseline* de la degresividad obligatoria); y la opción de deducir los costes laborales de las empresas de la degresividad y el ‘*capping*’.

Con tales mimbres podemos pasar a la comparación de los distintos modelos nacionales de redistribución de los pagos directos y su categorización.

## 3.2. Los modelos nacionales de redistribución equitativa de los pagos

### 3.2.1. Marco analítico

Las Tablas 4 a 7 presentan los formatos utilizados por los 28 Estados miembros para la redistribución de los pagos directos. Siguiendo un símil ciclista, los hemos reunido en tres grandes pelotones, según su rapidez

en aplicar la convergencia, con un convidado solitario, el halcón maltés, que sobrevuela la serpiente multicolor como si la carrera no fuera con él. Para el análisis de los distintos formatos hemos elegido los tres parámetros citados (la redistribución horizontal, la redistribución vertical y la selectividad de los beneficiarios) (§3.1), enfatizando las opciones que esconden cada uno de sus mecanismos.

- En la columna dedicada a la *redistribución horizontal* indicamos para cada Estado: el modelo de regionalización (nacional o regional), el grado de convergencia (total o parcial) en 2019 (o antes) y el porcentaje que significan los límites máximos de los pagos básicos (o los pagos a la superficie en el Este europeo) dentro de los sobres nacionales (31). En este sentido, los porcentajes de pagos básicos y/o de superficie incluyen siempre las reservas nacionales de derechos.
- En la columna de la *redistribución vertical* reseñamos los porcentajes del sobre nacional que ocupan los tres pagos facultativos en 2019 (a efectos puramente comparativos con la convergencia, aunque sepamos que pueden ir variando año tras año): pago distributivo, pagos acoplados y pago a zonas con hándicaps naturales. A estos tres pagos añadimos las modalidades de ‘*capping*’ aplicadas por cada Estado a partir de 150.000 € (que pueden incluir umbrales distintos y llegar a comportar reducciones de hasta el 100%). Igualmente se menciona si se deducen los costes laborales en la degesividad y el ‘*capping*’.
- Por último, en la tercera columna relacionamos las opciones de *selectividad de los beneficiarios*: el pago obligatorio a jóvenes agricultores (con su % del sobre nacional); la noción de agricultor activo (referida a los países que han optado por incrementar su lista negativa de beneficiarios); y el régimen facultativo para los pequeños agricultores (explicitando si es aplicado por los Estados, su carácter voluntario o automático, y los requisitos mínimos para el cobro de los pagos y/o la aplicación de este régimen).

---

(31) A efectos comparativos las Tablas 4 a 7 incluyen los porcentajes de los pagos al final del periodo de convergencia (2019). Pero hay que tener presente que pueden cambiar año tras año, tanto en lo que respecta a los pagos básicos como a los pagos facultativos. En 2015 por ejemplo el porcentaje mínimo de los pagos básicos es de un 42% para la UE-28 que en 2019 se convierte en un 30% (exceptuando Malta). El análisis publicado por la Comisión (2015c) sobre las modalidades de aplicación de los pagos directos por los Estados se refiere exclusivamente al ejercicio 2015 por lo que los datos difieren de los registrados en nuestras Tablas.

### 3.2.2. *El pelotón de los escapados*

La Tabla 4 agrupa el (relativamente reducido) pelotón de Estados miembros que más se han distinguido en materia de convergencia (6 Estados y tres regiones británicas). Priman pues la redistribución horizontal (uniformización de los valores a la Ha de los pagos básicos) con escasa utilización de las opciones verticales más favorables a la equidad. Únicamente Alemania aplica el pago redistributivo y tres de ellos optan por reforzar el ‘capping’ (Austria, Gales y Escocia). En consecuencia, todos estos países se caracterizan por unos porcentajes elevados de pagos básicos (superiores al 50%) aunque hay que resaltar también que (salvo Austria) reducen en paralelo su montante al traspasar dinero del segundo al primer pilar (CREA-INEA, 2015; Comisión, 2015c). Proceden en su mayoría de modelos híbridos de aplicación del Pago Único (P.U.) (Tabla 3) estimando que la convergencia total es su fórmula de profundización lógica, por lo general a concluir en 2019 (aunque Inglaterra la adelanta a 2015). A ellos se suman dos Estados y dos Regiones que aplicaban el modelo histórico y que quieren acelerar el ritmo de convergencia (Austria, los Países Bajos, Escocia y Gales).

Es de resaltar también que en este grupo se ubican una buena parte de los Estados y Regiones que han optado por una regionalización agronómica: Alemania, Finlandia y las regiones británicas (el resto, España, Grecia y Córcega, se agrupan en la Tabla 6).

Son sistemas agrarios de clima templado, relativamente homogéneos, de fuerte especialización ganadera y predominio de las explotaciones de cierta dimensión, lo que a su vez explica que no apliquen por lo general el régimen de pequeños agricultores (con las excepciones de Austria y Alemania).

Los subdividimos a efectos de nuestro análisis en dos grupos, los *escapados intrépidos* (Tabla 4 - 4.1), que lo apuestan todo a la convergencia (con porcentajes de pagos básicos muy altos, del 62 al 68%), y los *escapados prudentes* (con porcentajes entre el 51% y el 60%) (Tabla 4 - 4.2). Estos últimos (Escocia, Finlandia y Suecia), aunque optan por homogeneizar los pagos básicos a la Ha, lo complementan con un decidido uso de los pagos acoplados en determinadas producciones (entre un 10 y un 13% de los sobres nacionales), fundamentalmente ganaderas.

Es de destacar que las 3 regiones británicas de este pelotón se distinguen por transferir los mayores volúmenes de recursos del primer pilar al segundo pilar (CREA-INEA, 2015; Comisión, 2015c).

Tabla 4

## EL PELOTÓN DE LOS ESCAPADOS: POR LA CONVERGENCIA TOTAL A PASO ACELERADO

CATEGORIZACIÓN	ESTADO O REGION	REDISTRIBUCION HORIZONTAL O GRADO DE HOMOGENEIDAD		REDISTRIBUCIÓN VERTICAL				SELECTIVIDAD		
		Modelo regional y convergencia en 2019	Pago básico (o RPUS) (% en 2019)	Pago redistributivo (% en 2019)	Pago conectado (% en 2019)	Pago a zonas con hándicaps	Capping (% a partir 150 m€) y deducción de costes	Agricultor activo (lista adicional nacional)	Pago a jóvenes (% en 2019)	Régimen de pequeño agricultor y requisitos
LOS ESCAPADOS INTREPIDOS	UK-Inglaterra	3 Regiones + Converg. Total Reg. en 2015	68%	-	-	-	5%	-	2%	NO Min 5 Ha
	UK-Gales	3 Regiones + Converg. Total Reg. en 2019	68%	-	-	-	Tramos: 15 / 30 / 100%	-	2%	NO Min. 5 Ha
	NL	Nacional + Converg. Total en 2019	67,53%	-	0.5%	-	5%	SI (Orgs. Públicos)	2%	NO Min. 500 €
	AT	Nacional + Converg. Total en 2019	66,08%	-	1,92%	-	100% Con deduc. de costes	-	2%	SI (AUT) Max 1250 €/Min 1.5 Ha y 100 €
	DK	Nacional + Converg. Total en 2019	64,7%	-	2,95%	0.35%	5%	-	2%	NO Min 2 Ha y 300 €
	DE	13 Regiones hasta 2018. Converg. Total Nac. en 2019	62%	7% (<46 Ha)	-	-	-	SI (Minas)	1%	SI (VOL) Max 1250 €/ Min 1 ha
LOS ESCAPADOS PRUDENTES	UK-Escocia	3 Regiones + Converg. Total en 2019	59,75%	-	10%	-	5% y 100% > 500 M€ Con deduc. de costes	SI (Áreas de deportes)	0.25%	NO Min. 3 Ha
	SUE	Nacional + Converg. Total en 2020	55%	-	13%	-	5%-	-	2%	NO Min. 4 Ha y 100 €
	FIN	2 Regiones + Converg. Total en 2019	50,6%	-	13%	-	5%	-	1%	NO Min. 200 €



### 3.2.3. *El pelotón de los nuevos Estados miembros con el RPUS como punto de partida*

Aunque la mayor parte de los nuevos Estados miembros se caracterizan por tener elevados porcentajes de pagos a la superficie, del tenor de los niveles de pagos básicos de los ‘*escapados*’ de la Tabla 4, hemos preferido agruparlos de manera específica (Tabla 5).

En realidad su apuesta por la uniformidad de los pagos a la Ha les vino impuesta con la adhesión al no tener referencias históricas a partir de las cuales calcular los pagos directos (Tabla 3). Y con la reforma de 2013, aunque preservan el RPUS (salvo Croacia, el último adherente), parecen vacilar sobre la bondad de esta vía y tienden a compensar la homogeneidad a la Ha con pagos verticales. De esta guisa todos los miembros de este grupo utilizan los pagos acoplados (por lo general a su nivel más alto, el 15%). Y algunos de ellos les añaden el pago redistributivo (entre un 6 y un 15%).

Con tales mimbres, en la Tabla 5 hemos subdividido el pelotón de países del Este en dos grupos: 5.1) los que denominamos ‘*vacilantes compensatorios*’, que destacan por sus niveles de pagos acoplados y, a pesar de ello, sus elevados porcentajes de pagos a la superficie (superiores al 54%); y 5.2) los ‘*vacilantes redistributivos*’, que utilizan los dos pagos verticales y registran niveles de pagos a la superficie inferiores al 50%.

Es de reseñar que en el pelotón de países del Este se sitúan casi todos los países (excepto Malta) que traspasan dinero del segundo al primer pilar y, como resultado, aumentan el montante final de los sobres nacionales de pagos (Croacia, Eslovaquia, Hungría y, sobre todo, Polonia, que llega a transferir hasta el 25%) (CREA-INEA, 2015; Comisión, 2015c).

Por otro lado, la mayor parte aplican el régimen de pequeños agricultores, en atención a la fuerte dualidad de sus estructuras, con una agricultura de subsistencia en un extremo, y grandes sociedades, con trabajo fundamentalmente asalariado en el otro (herencia directa de las cooperativas del régimen socialista previo a la caída del Muro). Algunos países contrarrestan esta realidad estructural con formas de ‘*capping*’ que eliminan completamente las ayudas a partir de determinados umbrales (Bulgaria, 100% de reducción a partir de 300.000 €; Hungría 100% a partir de 176.000 €; y, sobre todo, Polonia, que impone el mismo umbral de la

degresividad, en los 150.000 €). El resto se limitan a aplicar la degresividad obligatoria y, por lo general, deducen los costes laborales.

Tabla 5

## EL PELOTÓN DE LOS ESTADOS CON RPUS: DE LA UNIFORMIDAD IMPUESTA A LAS DUDAS

CATEGORIZACIÓN	ESTADO O REGION	REDISTRIBUCION HORIZONTAL O GRADO DE HOMOGENEIDAD		REDISTRIBUCIÓN VERTICAL				SELECTIVIDAD		
		Modelo regional y convergencia en 2019	Pago básico (o RPUS) (% en 2019)	Pago redistributivo (% en 2019)	Pago conectado (% en 2019)	Pago a zonas con hándicaps	Capping (% a partir 150 m€) y deducción de costes	Agricultor activo (lista adicional nacional)	Pago a jóvenes (% en 2019)	Régimen de pequeño agricultor y requisitos
VACILANTES COMPENSATORIOS	EST	Cont. RPUS	66,8%		3.7%	-	5% Con deduc. de costes	SI (Forestales) 0.3%	0,3%	SI (VOL) Max 1250 €/ Min 1 Ha y 100 €
	CY	Cont. RPUS	61%	-	8%	-	5%	-	1%	NO Min. 0.3 Ha/ 100 €
	SLK	Cont. RPUS	56%	-	13%	-	5% Con deduc. de costes	-	1%	NO Min 1 Ha
	HUN	Cont. RPUS	54,38%	-	15%	-	5% y 100%> 176 M€	-	0.62%	SI (VOL) Max. 1250 €/ Min 0.5 Ha y 100 €)
	LTV	Cont. RPUS	54,04%	-	15%	-	5% Con deduc. de costes	-	0.96%	SI (VOL) 500 € / Min 1 Ha y 100 €
	CZ	Cont. RPUS	54%	-	15%	-	5%	-	1%	NO Min 1 Ha
VACILANTES REDISTRIBUTIVOS	BULG	Cont. RPUS	47,4%	7.02% (2020) (<30 Ha)	15%	-	5% y 100%> 300 M€ Con deduc. de costes	SI (Orgs. Públicos)	0.58%	SI (VOL) Max. 1250 € / Min. 0.5 Ha 100 €
	ROM	Cont. RPUS	47%	5.9% (<30 Ha)	14.9%	-	-	SI (Orgs. Públicos, inmobiliarias, y forestal)	2%	SI (AUT) Max 1250 €/ Min 1 Ha
	POL	Cont. RPUS	44,7%	8.3% (<30 Ha)	15%	-	100%	-	2%	SI (Max 1250 €)
	CRO	Nacional + Converg. Parcial 60 – 100%	43%	15% (<20 Ha)	10%	-	-	-	2%	SI Max. 657 €/ Min 100 € - 1 Ha
	LIT	Cont. RPUS	38,25%	15% (<30 Ha)	15%	-	-	-	1.75%	NO Min 1 Ha

### 3.2.4. *El pelotón de los cautos (o remolones)*

El tercer gran pelotón lo conforman los Estados y Regiones que proceden de modelos históricos (Tabla 3). Son tradicionalmente reacios a la uniformización de los valores a la Ha y siguen en consecuencia apostando por la convergencia parcial. Además, limitan sistemáticamente las posibles pérdidas de pagos a un 30%.

Se caracterizan en definitiva por su cautela ante la fuerte diversidad estructural y agronómica de sus agriculturas y hacen suyo el lema de *'wait and see'* (esperar y ver). No es casualidad que entre ellos se cuenten todos los antiguos países mediterráneos de la UE-15, aquellos mismos que, como avanzamos, priorizan las medidas de fomento de la competitividad y ajuste estructural en sus programas de desarrollo rural (§2.3). También se encuentran dos de los tres Estados con los niveles de pagos acoplados más altos, aceptados en procedimiento especial por la Comisión: Portugal y Bélgica (Región Valona). El tercero, Finlandia, se ubica entre los escapados (Tabla 4).

Se pueden distribuir en tres grupos (Tabla 6): 6.1) *la cola* propiamente dicha del pelotón, imbuidos por la ley del mínimo esfuerzo, que se limitan prácticamente a aplicar la redistribución horizontal en su formato de convergencia parcial y apenas hacen uso del resto de mecanismos a su disposición (Irlanda, Irlanda del Norte y Luxemburgo), por lo que registran unos porcentajes altísimos de pagos básicos (en torno al 68%); 6.2) los *rezagados*, que optan resueltamente por los pagos acoplados (con porcentajes que van del 7% hasta el 21%), se mueven en niveles de pagos básicos muy altos (del 54 al 60%, salvo Portugal que a causa de su elevado porcentaje de pagos acoplados se sitúa en un 48%) y aplican por lo general el régimen de pequeños agricultores; y, en fin, 6.3) los *redistributivos*, que a unos niveles muy altos de pagos conectados a la producción suman unos potentes pagos redistributivos por lo que registran niveles muy bajos de pagos básicos bajo la férula de la convergencia. La firme apuesta de Francia y Valonia por el pago redistributivo se explica porque priman una explotación tipo de dimensión media y de orientación ganadera. Por el mismo motivo no aplican el régimen de pequeños agricultores. Por otro lado es de resaltar que Francia transfiere paralelamente una parte sustancial del presupuesto del primer pilar en favor del desarrollo rural (17,3%) (CREA-INEA, 2015; Comisión, 2015c).

Tabla 6

## EL PELOTÓN DE LOS CAUTOS: DEL MODELO HISTÓRICO A LA CONVERGENCIA PARCIAL

CATEGORIZACIÓN	ESTADO O REGION	REDISTRIBUCIÓN HORIZONTAL O GRADO DE HOMOGENEIDAD		REDISTRIBUCIÓN VERTICAL				SELECTIVIDAD		
		Modelo regional y convergencia en 2019	Pago básico (o RPUS) (% en 2019)	Pago redistributivo (% en 2019)	Pago conectado (% en 2019)	Pago a zonas con hándicaps	Capping (% a partir 150 m€) y deducción de costes	Agricultor activo (lista adicional nacional)	Pago a jóvenes (% en 2019)	Régimen de pequeño agricultor y requisitos
LA COLA	LUX	Nacional + Converg. Parcial 60-90%	68,02%	-	-	-	5% Con deduc. de costes	-	1.5%	NO Min 100 €
	UK-Irl. del Norte	1 Región + Converg. Parcial (2021)	68%	-	-	-	100%	-	2%	NO Min 3 ha
	IRL	Nacional + Converg. Parcial 60-90%	67,80%	-	0.2%	-	100%	-	2%	NO Min 100 €
LOS REZAGADOS	GR	3 Regiones + Converg. Parcial 60-90% Max. -30%	60,64%	-	7.99%	-	100% Con deduc. de costes	-	2%	SI (AUT) Max 1250 €/ Min 0.4 Ha y 250 €
	IT	Nacional + Converg. Parcial 60-90% Max. -30%	58%	-	11%	-	50% y 100% > 500 M€ Con deduc. de costes	SI (Orgs. Públicos y financieros)	1%	SI (VOL) Max. 1250 €/ Min 300 € en 2017
	BE-Flandes	1 Región + Converg. Parcial 60-90% Max. -30%	57%	-	11%	-	100%	-	2%	NO Min. 400 €
	ESP	50 Regiones + Converg. Parcial 60-90% Max. -30%	55,92%	-	12.08%	-	5% y 100% > 300 M€ Con deduc. de costes	-	2%	SI (AUT) Max 1250 €/ Min 300 € en 2017
	SLO	Nacional + Converg. Parcial 60% Max. -30%	54%	-	15%	-	5% Con deduc. de costes	-	1%	SI (VOL) Max 1250 € Min 1 Ha y 100 €
	PORT	Nacional + Converg. Parcial 60-90% Max. -30%	48,39%	-	19.61%	-	5%	-	2%	SI (AUT) Max. 500 €/ Min 0.5 Ha y 100 €
LOS REDISTRIBUTIVOS	BE-Valonia	1 Región + Converg. Parcial 60-90% Max. -30%	29,9%	17% (<30 Ha)	21.3%	-	-	-	1.8%	NO Min 100 €
	FR	Nacional + Córcega Converg. Parcial 70% en 2019 Max. -30%	34%	20% (2018) (<52 Ha)	15%	-	-	-	1%	NO Min. 200 €

### 3.2.5. El halcón maltés

Por último tenemos un caso singular de *redistribución vertical extrema*, que es el de Malta, donde el pago básico apenas equivale al 12% del sobre nacional y el 57% corresponde pagos acoplados (Tabla 7). Para acabarlo de arreglar, y a modo de compensación de las pérdidas que Malta registró en el proceso de convergencia externa a raíz de sus desorbitados niveles de ayuda a la Ha, es de los pocos Estados que traspasa dinero del segundo al primer pilar (CREA-INEA, 2015; Comisión, 2015c). En suma, el halcón maltés revolotea indiferente a los afanes de sus colegas como diciendo que todos los cambios en curso no van con él. No obstante, dadas sus muy específicas circunstancias, queda como una simple anécdota sin ninguna repercusión cara al futuro del proceso de reformas de la PAC.

Tabla 7

#### EL HALCÓN MALTÉS COMO ANÉCDOTA

CATEGORIZACIÓN	ESTADO O REGION	REDISTRIBUCION HORIZONTAL O GRADO DE HOMOGENEIDAD		REDISTRIBUCIÓN VERTICAL				SELECTIVIDAD		
		Modelo regional y convergencia en 2019	Pago básico (o RPUS) (% en 2019)	Pago redistributivo (% en 2019)	Pago conectado (% en 2019)	Pago a zonas con handicaps	Capping (% a partir 150 m€) y deducción de costes	Agricultor activo (lista adicional nacional)	Pago a jóvenes (% en 2019)	Régimen de pequeño agricultor y requisitos
EL 'OFF SIDER' POR EXCELENCIA	MT	Nacional + Converg. Total en 2015	12,39%	-	57,21%	-	5%	SI (Orgs. Públicos)	0.4%	SI (AUT) Max 1250 €/ Min. 0.3 Ha

## 4. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

Se podría afirmar que los intentos de introducir criterios de equidad económica en el sistema de pagos de la PAC 2020 no han caído en saco roto y han tenido un extenso despliegue operativo. Pero adolecen de defectos de raíz que desvirtúan su efectividad.

Entre ellos resaltaríamos seis: 1) la inadaptación del aparato estadístico comunitario para conocer el estado real de los ingresos de los hogares rurales y su nivel de bienestar, lo que condiciona decisivamente la pano-

plia instrumental a disposición de la PAC para mejorar las rentas agrarias con criterios de equidad; 2) la falta de idoneidad de unos pagos básicos, fijos y a la Ha, respecto al objetivo de estabilización y distribución de la renta; 3) el grado de voluntariedad y flexibilidad existentes en el nuevo sistema de pagos directos, que se traduce en una gran diversidad de formatos nacionales y una intensidad redistributiva muy dispar; 4) la insatisfactoria definición de los criterios de selectividad de los beneficiarios y muy en particular de la noción de ‘*agricultor activo*’; 5) la preminencia del enfoque de los saldos presupuestarios sobre el de la equidad por las autoridades internas, que ralentiza los esfuerzos redistributivos relativos a los pagos, entre Estados y entre agricultores; y en fin, 6) la multifuncionalidad del nuevo régimen de apoyo, que apunta a una competencia feroz entre los distintos pagos para sobrevivir en un futuro próximo y contiene en germen el riesgo de que la equidad económica sea engullida o desnaturalizada por los (crecientes) requerimientos medioambientales.

Vale la pena que nos detengamos un momento sobre este último punto. Si los criterios de economía circular, de la sostenibilidad de los sistemas agronómicos (suelos, biodiversidad), de la lucha contra el cambio climático (reservas de carbono, control de emisiones) o de la eficiencia hídrica y energética (huellas) se consolidaran como el eje del apoyo directo de la futura PAC, podríamos asistir a conflictos entre la redistribución económica (en contra de dimensión de las explotaciones) y la redistribución medioambiental (en favor de los bienes públicos).

A modo de ejemplo, de seguir una lógica de selectividad de los beneficiarios, los pequeños agricultores deberían disfrutar de reglas específicas, no sólo en la aplicación del pago verde sino también en la de la Directiva-marco del agua, de las Directivas de aves y hábitats, de la Red Natura, o en las reglas del bienestar animal. Lo que sin duda no sería muy del agrado de muchas organizaciones no gubernamentales. A la inversa, por qué restringir los pagos verdes a las grandes explotaciones (con mayor número de Ha) si demuestran que sus externalidades medioambientales son superiores a las de las pequeñas.

Se abrirían hipotéticamente dos grandes escenarios antagónicos cuando llegue el momento de una nueva reforma de la PAC: el de la intensificación de los criterios de equidad en los pagos directos; y el de su conver-

sión progresiva en un sistema de apoyo a los bienes públicos medioambientales que ejerce la actividad agraria. Hoy por hoy, cuando apenas se están implantando los nuevos pagos, parece prematuro apostar por uno u otro. No obstante, si contemplamos las reformas de la PAC desde una perspectiva histórica, y nos atenemos al *método comunitario* de avances a pequeños pasos, lo más probable es que nunca tengamos que plantearnos una elección radical entre estos dos escenarios alternativos. Lo más pertinente es pensar que la dimensión de la equidad será revisada en el futuro, y, al mismo tiempo, deberá coexistir y ser compatible con una dimensión medioambiental en ascenso.

## 5. COROLARIO: LA EQUIDAD INTRASECTORIAL EN FUTURAS REFORMAS DE LA PAC

Se empieza a hablar con cierta insistencia de una *revisión a medio plazo de la PAC*, que podría formalizarse en torno a 2017, con el telón de fondo de la ya prevista revisión presupuestaria de este año (Matthews, 2015c y 2016c). Con casi toda seguridad las reflexiones sobre esta vía irán cuajando en los próximos meses. La Presidencia holandesa cuenta con convocar un Consejo informal de Ministros de Agricultura dedicado a la reforma de la PAC a mediados de 2016. Y, en septiembre, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento organizará un Seminario con el mismo objeto.

Es difícil augurar el contenido concreto de una posible reforma intermedia. En su versión *'light'* incluiría un *'paquete omnibus'* dedicado a simplificar el grueso de la legislación agraria vigente y ciertas adaptaciones puntuales del sistema de pagos, ya previstas en sus disposiciones reglamentarias (por ejemplo, la ampliación de las zonas ecológicas dentro del pago verde). Un enfoque más ambicioso abarcaría nuevas medidas regulatorias dentro de la OCM con un enfoque de cadena, mejorando por ejemplo el marco de las organizaciones profesionales de sectores como las frutas y hortalizas, e incluiría paquetes específicos para los sectores ganaderos en crisis así como para el azúcar (a causa de la desaparición de sus precios de referencia y de sus cuotas a partir de 2017).

Una (¿posible?) ventaja de una reforma intermedia de la PAC de cierta entidad sería que, como debería concluirse antes de 2019, es decir, du-

rante la presente legislatura del Parlamento Europeo y antes de que entrara a trabajar una nueva Comisión, sería materialmente imposible proponer una nueva reforma un año después, al término del marco presupuestario 2014/2020. Con lo que se rompería el vínculo infernal entre negociaciones presupuestarias y negociaciones agrarias, y se cortarían de cuajo prácticas del Consejo tan desdeñables como la de la ‘*Negotiating Box*’ (que otorga a los Ministros de Finanzas la última palabra sobre las disposiciones de los reglamentos agrarios con gasto) (Massot, 2013; CEPS, 2014; y Swinnen, 2015).

Sea cual sea el formato final, si nos circunscribimos a las siguientes etapas en la búsqueda de unos pagos directos más equitativos, es improbable que se den cambios inmediatos cuando apenas se ha iniciado su aplicación por parte de los Estados y los pagos básicos están embarcados en un proceso de convergencia. Los cambios de mayor calibre deberán esperar a 2020 (o más allá).

Para terminar el artículo esbozaremos un *listado de opciones* que podrían plantearse desde el prisma de la redistribución horizontal o vertical y de la selectividad de los beneficiarios, distinguiendo entre el corto y el medio plazo.

A corto plazo:

- La *convergencia parcial* (en los Estados donde aún perdure) debería concluir lo antes posible; en casos peculiares como el español debería ser acompañada de una revisión del modelo de regionalización (concentrando comarcas y reduciendo radicalmente el número de tramos).
- La definición de ‘*agricultor activo*’ debería mejorarse y, como mínimo, incluir en la lista negativa las modalidades incorporadas por los Estados más resueltos (entidades bancarias, organismos públicos, empresas mineras, inmobiliarias, etc.).
- El *recorte de los pagos directos* a causa de la disciplina financiera y para nutrir la reserva de crisis podría dejar de ser lineal a partir de los 2.000 Euros como ocurre ahora. El umbral podría aumentarse hasta los 5.000 Euros e incorporar a partir de este nivel la progresividad en el recorte (según el montante total de ayudas por explotación o según el importe a la Ha).



- El umbral del *régimen de pequeños agricultores* de los 1.250 Euros actuales podría ser aumentado, extendiendo así la simplificación de la gestión a un número mayor de beneficiarios.

A medio plazo,

- Sería conveniente proseguir la *convergencia externa* en cierta medida aunque, como es muy improbable alcanzar un importe medio a la Ha a nivel de los 28, su materialización dependería de encontrar formas de redistribución más focalizadas y condicionadas. Por ejemplo, la convergencia se podría orientar exclusivamente en favor de las pequeñas explotaciones de los países con importes a la Ha más bajos y los recursos a liberar podrían provenir exclusivamente de los pagos que hoy perciben los mayores beneficiarios. Se podría incluso reflexionar sobre la definición de una modalidad de *convergencia mixta (interna-externa)* a cargo de los recortes impuestos a las ayudas (a la Ha o en volúmenes totales) de todos los grandes beneficiarios de los 28 en favor de las explotaciones con valores unitarios más bajos;
- Una posibilidad de mejora radical de la equidad intrasectorial sería cambiar totalmente el enfoque vigente. Con esta perspectiva el *régimen de pequeños agricultores* se podría consolidar como obligatorio y automático y elevar su umbral hasta los 5.000 €. Desaparecería en consecuencia el límite del 10% del sobre nacional de pagos y, una vez concluida la convergencia según las regiones, sus montantes no estarían sujetos a posteriores reducciones. Con datos de 2014 sobre los pagos desconectados (Comisión, 2015e – Anexo 1, pág. 15) se puede estimar que observar que este régimen beneficiaría a casi el 80% de los agricultores y apenas equivaldría al 17% del total del presupuesto de pagos. Los pagos básicos no incluidos en el régimen de pequeños agricultores estarían sujetos a una progresiva reducción, según diversas modalidades, por importes por Ha o por volumen de pagos percibidos (reducción de los *'flat rate'* a la Ha, *'capping'* reforzado, etc.). Los fondos progresivamente liberados podrían engrosar el presupuesto del pago verde (que ampliaría y afinaría sus supuestos) y de los futuros mecanismos de gestión individual del riesgo (p.e. seguros de estabilización de márgenes) que progresivamente deberían convertirse en el modelo

principal de apoyo a las rentas de las explotaciones profesionales (medianas y grandes) en la medida que estarían excluidas del régimen de pequeños agricultores (Massot, 2015) (32).

- Si el planteamiento anterior se estima demasiado osado (o iluso), la alternativa sería proseguir con el actual esquema de *mecanismos verticales*, de manera que los pagos básicos fueran incorporando otros criterios que des-uniformizaran los importes regionalizados a la Ha. Las opciones más simples serían: incluir todas las producciones en la superficie elegible; bajar los umbrales de degresividad obligatoria y/o aumentar el porcentaje de reducción de los pagos más allá del 5%; disminuir los umbrales del ‘*capping*’ (desarrollando en paralelo los mecanismos de gestión del riesgo para las grandes explotaciones afectadas). Este abanico instrumental seguiría reemplazando el pago redistributivo (como sucede actualmente) y no harían necesario convertirlo en obligatorio.
- Yendo un paso más lejos, a modo de vía intermedia entre los dos extremos precedentes, el *pago redistributivo* podría ampliar o afinar sus parámetros. Un campo inédito de desarrollo sería el *pago verde*, sobre todo si, como parece, va a más: aprovechando la experiencia acumulada, se podría diseñar un *pago redistributivo por razones medioambientales*, a aplicar al sobre verde. En cuanto al pago vigente debería generalizarse la progresividad en sus montantes por tramos de superficie, una opción que existe a título facultativo para fijar los suplementos anuales y que algunos Estados ya aplican (Alemania, Polonia o Rumanía). Es interesante observar que hoy ya se permite eliminar o reducir los importes de las primeras Ha cuando existan micro-explotaciones de subsistencia: Polonia excluye las 3 primeras hectáreas y Rumanía paga menos por las 5 primeras. Por otro lado, el número de primeras hectáreas podría ser distinto según las regiones agrónomi-

---

(32) Un reciente estudio de UPM-CEIGRAM para el Parlamento Europeo sobre la aplicación efectiva de los mecanismos de gestión del riesgo agrícola por los Estados incluye un largo abanico de recomendaciones para su futuro desarrollo dentro de la PAC. En el escenario más radical se plantea incluso la conversión de los pagos básicos en un bono (‘voucher’) a disposición de los agricultores para suscribir instrumentos de gestión del riesgo a elegir de un menú previo. A nuestros efectos es de resaltar que no se descarta el uso de modalidades de selectividad (mantenimiento de los pagos directos para los pequeños agricultores) como las que aquí preconizamos (UPM-CEIGRAM, 2016, págs. 19-20 y 100-101).

cas (distinguiendo por ejemplo entre montaña, secano, regadío, cultivos permanentes, etc.). De todos modos, hay que reconocer que son escasos los Estados que han elegido sistemas de regionalización no administrativos (Alemania, España, Grecia, Finlandia, Francia – Córcega, y algunas regiones británicas) (33).

- A modo de alternativa al pago redistributivo, los montantes liberados dentro de un Estado por una *degresividad* o un ‘*capping*’ renovados podrían orientarse a reforzar sus explotaciones pequeñas y medianas;
- En esta misma línea se podría dar una nueva oportunidad a los *pagos a las zonas con hándicaps naturales*, en tanto que permitiría reducir los efectos más indeseados de una convergencia total (y ciega), sobre todo en aquellos Estados que apostaron por una regionalización administrativa. Los pagos a las zonas con hándicaps naturales, con ciertos retoques en su definición y alcance, podrían ser también una buena alternativa a ciertos pagos hoy acoplados a productos o, si se prefiere, convertirse en condiciones territoriales para su concesión (para la ganadería de montaña, el olivar marginal, el arroz en zonas calificadas como humedales, etc.).
- En última instancia, los *pagos acoplados*, fuertemente consolidados tras la última reforma y hoy por hoy justificados por razones de fragilidad económica de sectores o territorios, son a la postre decididos por los Estados, tal como vimos. A fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado único deberían tener los productos y sus importes máximos (por Ha o cabeza) taxativamente prefijados por los reglamentos de base. Es inconcebible además que los pagos acoplados no contengan ningún factor redistributivo aunque tengan el límite de un porcentaje máximo del sobre nacional. Sería oportuno introducir la restricción de un número máximo de Ha o cabezas de ganado (como se definían en los ‘*estabilizadores presupuestarios*’ de la PAC de los 80) o un montante máximo por explotación. Por último, sería deseable que incluyeran *condicionantes medioambientales* para su cobro, sobre

---

(33) Hay que reconocer que haber optado por una regionalización agronómica no garantiza una mejor o mayor reasignación de los pagos básicos. España es un caso paradigmático, con nada menos que cuatro sistemas productivos y una cincuentena de comarcas, pensado esencialmente para minimizar los cambios, es el modelo regional menos redistributivo de la Unión.

todo en algunos sectores que destacan por sus externalidades negativas (excesivo uso de agroquímicos, contaminación por purines, altos niveles de consumo de agua o energía, etc.).

Estas propuestas no tienen ningún ánimo de exhaustividad y sin duda debería afinarse su diseño para garantizar unos resultados positivos en términos de equidad. De todos modos, recalquémoslo, que se hagan o no realidad no dependerá de su calidad técnica y factibilidad (que la Comisión en sus propuestas legislativas debería garantizar) sino, sobre todo, de la voluntad política existente en favor de la equidad. Y sobre este asunto lo más prudente es no explayarse demasiado y esperar el devenir de los acontecimientos institucionales más inmediatos: el posicionamiento de los Estados y de la Presidencia holandesa del Consejo sobre el alcance de la reforma intermedia y su calendario, y, en fin, la reacción del Comisario Hogan a los movimientos institucionales y sectoriales que puedan darse (a falta de iniciativas propias como ha sido el caso en los dos últimos años).

## BIBLIOGRAFÍA

- BARDAJÍ, I. (Coord.) (2014). *Reflexiones en torno a la PAC*. Cajamar Caja Rural, Publicaciones, Serie Economía, núm. 22.
- BLYTH, M. (2014). *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*. Editorial Crítica, 2014.
- CEPS (2014). *The first CAP reform under the ordinary legislative procedure: a political economy perspective*. Brussels, European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2013-156, PE 529.067, December 2014.
- CES - COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2015a). *Documento informativo sobre 'La reforma de la PAC: los mecanismos de aplicación, la diversidad, los efectos redistributivos y otras decisiones tomadas por los Estados miembros a la hora de aplicar la reforma de los pagos directos'*, Ponente: Mario Campi. NAT/664, Bruselas, 2 de julio de 2015 (disponible en: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.nat-opinions.35524>).
- CES - COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2015b). *Dictamen de iniciativa sobre 'Los programas de desarrollo rural: primeros auxilios o brotes verdes de la recuperación económica?'*, Ponente: Joan Agudo. NAT/661, Bruselas, 17 de septiembre de 2015 (disponible en: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.nat-opinions.35089>).

- CCRI - UNIVERSITY OF GLOUCESTERSHIRE (2016). *Programmes implementing the 2015-2020 Rural Development Policy: main targets, relevant measures and comparative assessment*. Brussels, European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2015-074, April 2016.
- CHANG, HA-JOON (2012). *23 cosas que no te cuentan sobre el capitalismo*. Editorial Debate, 2012.
- COGECA (2015). *Development of Agricultural Cooperatives in Europe, 2014*. (disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/agri/dv/copa-cogecareport\\_/copa-cogecareport\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/agri/dv/copa-cogecareport_/copa-cogecareport_en.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA (2009). *The evolution of value-added repartition along the European food supply chain*. Commission staff working document (SEC (2009) 1445) accompanying the Communication “A better functioning food supply chain in Europe” (COM (2009) 591, 28-10-2009).
- COMISIÓN EUROPEA (2010). Comunicación ‘La PAC en el horizonte 2020’, COM (2010) 672 de 18.11.2010, Bruselas (disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:es:PDF>).
- COMISIÓN EUROPEA (2011a). *Propuestas legislativas para la PAC post 2013* (Textos disponibles en: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm))
- COMISIÓN EUROPEA (2011b). *Informe de síntesis de la evaluación de impacto*. (disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/summary\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/summary_es.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA (2011c). *Commission Staff Working Paper - Impact Assessment - Annex 3. Direct payments / Annex 10. Impact of scenarios on the distribution of direct payments and farm income*. SEC (2011) 1153 y 1154 4 de 12.10.2011 (disponibles en: [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/index\\_en.htm#ia](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/index_en.htm#ia)).
- COMISIÓN EUROPEA (2014a). *Comprender las políticas de la Unión Europea. Una asociación entre Europa y los agricultores*, pág. 8 (disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2014\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2014_es.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA (2014b). *EU Farm economics overview base on FADN data 2011*. DG Agriculture and Rural Development, September 2014.
- COMISIÓN EUROPEA (2014c). *Assessing efficiencies generated by agricultural producer organisations*. DG Competition-Task Force Food. Brussels, June 2014 ([http://ec.europa.eu/competition/publications/agricultural\\_producers\\_organisations\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/agricultural_producers_organisations_en.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA (2015a). *Parliamentary Questions, Question for written answer to the European Commission (E-000251/15 of 15.1.2015) on the Food Supply Chain’* (y respuesta de 27.2.2015).

- COMISIÓN EUROPEA (2015b). *You are part of the food chain'. Key facts and figures on the food supply chain in the European Union*. EU Agricultural Markets Briefs, No 4, June 2015 (disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/market-briefs/pdf/04\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/market-briefs/pdf/04_en.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA (2015c). *Direct payments post 2014. Decisions taken by Member States by 1 August 2014 - State of play on 7.05.2015*. Information Note, Brussels (disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-decisions-ms\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-decisions-ms_en.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA (2015d). *Focus on Land*. Food & Farming Series, Brussels, December 2015 (disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA (2015e). *Report of the distribution of direct aids to agricultural producers. Financial Year 2014*. Brussels, 11/11/2015 (disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex2-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex2-2014_en.pdf); anexo también disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2014_en.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA (2015f). *Evolution of agricultural income as share of average in the economy. CAP post-2013: Key Graphs & Figures*, March 2015 (disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph4_en.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA (2015g). *Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income (2010-13 average). CAP post-2013: Key Graphs & Figures*, March 2015 (disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph5_en.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA (2016). *CAP context indicators, 2015 update* (disponible en: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2015/indicator-table\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2015/indicator-table_en.pdf)).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2015). *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)*. Consolidación de 30 de enero de 2015 (disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/es/pdf>).
- CONSUMERS INTERNATIONAL (2012). *The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?*, Octubre 2012 (disponible en: <http://www.consumersinternational.org/news-and-media/resource-zone/the-relationship-between-supermarkets-and-suppliers-summary/>).
- CREA-INEA (2015). *Implementation of the first pillar of the CAP 2014-2020 in the EU Member States*. Brussels, European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2014-45, PE 563.386, July 2015.
- DEATON, A. (2013). *The Great Escape. Health, Wealth and the Origins of Inequality*. Princeton University (hay versión en castellano: El Gran Escape).

- México, Fondo de Cultura Económica, 2015). De este autor, último Premio Nobel de Ciencias Económicas, pueden leerse también su editorial al número especial de la revista *Science* dedicado a la desigualdad de mayo de 2014 (*'Inevitable inequality?'*, Vol. 344, No 6186, p. 783, <https://www.sciencemag.org/content/344/6186/783.summary>); y, en castellano, los artículos publicados en El País, *'La vida en tiempos de austeridad'* (de 11 de marzo de 2012, [http://economia.elpais.com/economia/2015/10/12/actualidad/1444648432\\_529363.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/10/12/actualidad/1444648432_529363.html)) y *'La amenaza de la desigualdad'* (de 25 de octubre de 2015, [http://elpais.com/elpais/2015/10/21/opinion/1445451633\\_211352.html](http://elpais.com/elpais/2015/10/21/opinion/1445451633_211352.html)).
- EUROSTAT (2015). *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2014 edition*. Brussels (disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6639628/KS-FK-14-001-EN-N.pdf/8d6e9dbe-de89-49f5-8182-f340a320c4bd>).
- EUROSTAT (2016). *Economic Accounts for agriculture - agriculture income (aact\_eaa06)*. Disponible en: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>).
- FOOD DRINK EUROPE (2014), *Data and Trends of the European Food and Drink Industry 2013-2014*, Brussels (disponible en: <http://www.fooddrink-europe.eu/S=0/publication/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2013-2014/>)
- HANIOTIS, T. (2015). Achievements and constraints of the 2013 CAP reform. En: Swinnen, J. (Ed.). *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels & Rowman & Littlefield International Ltd, London, p. 139-146.
- HART, K. (2015). *Green direct payments: implementation choices of nine Member States and their environmental implications*. Brussels, IEEP - EEB, September 2015 (disponible en: <http://www.eeb.org/index.cfm?LinkServID=0DFEF8B2-5056-B741-DB05EBEF517EDCCB>).
- HILL, B. y BRADLEY, D. (2015). *Comparison of farmers' incomes in the EU Member States*. Brussels, European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2014-68, PE 540.374, June 2015.
- KOESTER, U. (2016). *The use of CAP impact indicators for policy evaluation*. CAP Reform.eu, 19 March 2016.
- KU LEUVEN (2015). *Challenges and opportunities for the rural areas*. Presentation, Seminar on *'Structural change: does size matter?'*, Expo Milano, 20 October 2015 (disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/expo-milano-2015/cap-events/structural-realities/vranken\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/expo-milano-2015/cap-events/structural-realities/vranken_en.pdf)).

- LÉCOLE, P. y THOYER, S. *Qui veut garder ses millions ? Redistribution des aides dans la nouvelle PAC*. *Économie rurale*, 348/2015, p. 59-79.
- LITTLE, J.; MASSOT, A.; RAGONNAUD, G. y TROPEA, F. (2013). *European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014/2020 and the CAP*. Brussels, European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2013-4, PE 495.846.
- MARTÍNEZ ARROYO, F. y PALACIOS AGREDA, A.M. (2014). *Guía práctica PAC 2014-2020*. Madrid, Editorial Agrícola Española.
- MASSOT, A. (2013). *Factores institucionales en la reforma de la PAC 2020*. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 236, p. 119-169.
- MASSOT, A. (2015). De la política de mercados agrarios a la política de cadena alimentaria en la PAC 2020. En: *La cadena alimentaria, en busca del equilibrio*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales, Agricultura Familiar en España, Anuario 2015, p. 32-42.
- MATTHEWS, A. (2015a). *Farmers' share of food chain value added*. CAP Reform.eu, 16 March 2015.
- MATTHEWS, A. (2015b). *Gainners and losers from the CAP budget*. CAP Reform.eu, 17 November 2015.
- MATTHEWS, A. (2015c). *Will there be a CAP reform in 2017?*. CAP Reform.eu, 15 November 2015.
- MATTHEWS, A. (2016a). *Recent trends in EU farm incomes*. CAP Reform.eu, 28 March 2016.
- MATTHEWS, A. (2016b). *Further note on EU farm income trends*. CAP Reform.eu, 31 March 2016.
- MATTHEWS, A. (2016c). *Preparing for the MFF Mid-Term Review*. CAP Reform.eu, 4 April 2016.
- MESIC, I. (2015). *Concentration of the Retail Trade*. 15<sup>th</sup> International Scientific Conference Business Logistics in Modern Management, 15, 53-64.
- MORTIMER, G. (2013). *FactCheck: Is sour grocery market one of the most concentrated in the world?* (<https://theconversation.com/factcheck-is-our-grocery-market-one-of-the-most-concentrated-in-the-world-16520>).
- PIKETTY, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- PIKETTY, T. (2015). *La crisis del capital en el siglo XXI*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2015.
- RAMOS, E. y GALLARDO, R. (2009). *El futuro de la PAC tras 2013: la reforma de la política de desarrollo rural*. Bruselas, Parlamento Europeo, Departamento Temático B, IP/B/AGRI/IC/2009-60, PE 431.574.



- RAWLS, J. (1971). *Theory of justice*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. Existe traducción española (1979), '*Teoría de la justicia*', Fondo de Cultura Económica (sexta reimpresión en 2006).
- SORRENTINO, A. et al. (2016). *Food Value Chain in the EU - How to improve it and strengthen the bargaining power of farmers?*. Brussels, European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2015-192, PE 573.427, April 2016.
- STITGLITZ, J. (2012). *The Price of Inequality: how today's divided society endangers our future*. NY, W.W. Norton & Company Inc. (hay versión en castellano: *El precio de la desigualdad*. Madrid, Taurus Pensamiento).
- STITGLITZ, J. (2015). *The Great Divide: unequal societies and what we can do about them*. NY, W.W. Norton & Company Inc. (hay versión en castellano: *La Gran Brecha: Qué hacer con las sociedades desiguales*. Madrid, Taurus Pensamiento).
- SWINNEN, J. (Ed.) (2015). *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels & Rowman & Littlefield International Ltd, London.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2011). *Informe especial n.º 5/2011: Régimen de pago único (RPU): Aspectos que deben revisarse para mejorar su gestión financiera*. Luxemburgo, junio de 2011 (documento disponible en: <http://www.eca.europa.eu/es/Pages/NewsItem.aspx?nid=1106>).
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2012). *Informe especial n.º 16/2012: La eficacia del régimen de pago único a la superficie (RPUS) como régimen de transición para las ayudas a los agricultores de los nuevos Estados miembros*. Luxemburgo, Octubre de 2012 (documento disponible en: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12\\_16/SR12\\_16\\_ES.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_16/SR12_16_ES.PDF)).
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2016). *Informe especial No 1/2016: ¿Está bien concebido y basado en datos fiables el sistema de medición de resultados aplicado por la Comisión a la renta de los agricultores?*. Luxemburgo, Marzo de 2016 (documento disponible en: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_01/SR\\_FARMERS\\_ES.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_01/SR_FARMERS_ES.pdf)).
- UPM-CEIGRAM (2016). *State of play of risk management tools implemented by the Member States during the 2014-2020 period: national and European frameworks*. Brussels, European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2015-075, PE 573.415, March 2016.
- WAGENINGEN UNIVERSITY (2015). *Overview of the agricultural inputs sector in the EU*. European Parliament, Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2014-067, PE 563.385, July 2015.
- ZUCMAN, G. (2014). *La riqueza oculta de las naciones*. Editorial Pasado y Presente.

## RESUMEN

### La PAC 2020 y el principio de equidad en la redistribución del apoyo directo a los agricultores

La PAC 2020 incorpora sustanciales cambios en el sistema de pagos directos a los agricultores. Una de sus principales características es el creciente papel de los Estados miembros en el diseño de los nuevos pagos directos de acuerdo con criterios de equidad. El objetivo de este artículo es dar una visión general de los distintos modelos nacionales de aplicación de los pagos directos así como resaltar las modalidades instrumentales utilizadas para conseguir una redistribución más equitativa del apoyo a los agricultores.

**PALABRAS CLAVE:** PAC, equidad, pagos directos.

**CÓDIGOS JEL:** D63, H53, Q18.

## ABSTRACT

### The CAP 2020 and the equity principle in the redistribution of farmers' direct support

The CAP 2020 introduces many relevant changes in the direct support to farmers. One of the key issues is the growing role of Member States in tailoring the new direct payments in accordance to equity criteria. The purpose of this paper is to provide an overview of the national models implementing the direct payments as well as to highlight the specific tools used in order to secure a fairer distribution of farmers' support.

**KEYWORDS:** CAP reform, equity, direct aids.

**JEL CODES:** D63, H53, Q18.