



La reforma de la Política Agraria Común (PAC) en los sectores del aceite de oliva, algodón y tabaco

Carlos Tió Saralegui*

Tema: La “disociación” de las ayudas agrarias como un instrumento de mantenimiento de las rentas de las explotaciones, sistema probablemente compatible con las orientaciones futuras de la Organización Mundial de Comercio, se aplicará también al aceite de oliva, al algodón y al tabaco.

Resumen: La extensión de las ayudas disociadas de la producción al aceite de oliva, al algodón y al tabaco afecta de un modo muy especial a la agricultura española, principalmente en Andalucía y Extremadura. Se trata de tres cultivos “industriales”, con elevados costes de producción respecto a cultivos alternativos, cuya rentabilidad ha dependido hasta ahora, en un porcentaje elevado, de las subvenciones percibidas. El nuevo sistema de ayudas, al garantizar una parte elevada de estos pagos directos, sin obligación ninguna de mantener la actividad productiva y condicionándolos exclusivamente a exigencias de carácter medioambiental y salubridad de los alimentos, puede provocar cambios notables en la estrategia empresarial de los agricultores. Ante un escenario de precios agrícolas a la baja, puede temerse un abandono de estas producciones o una extensificación de sus sistemas de producción, con el objetivo de disminuir los costes variables.

Análisis: Antecedentes

La PAC tradicional, basada en un sistema de precios mínimos garantizados, ayudas proporcionales a la producción y elevada protección arancelaria en frontera, provocó múltiples problemas: conflictos comerciales internacionales, incomprensión hacia la Unión Europea (UE), excedentes productivos y elevados gastos presupuestarios. Debido a todo ello, en 1985 se inició una reflexión para modificar la orientación del apoyo al mundo rural, que se plasmó en dos decisiones trascendentales: la primera gran reforma de la PAC en 1992 y los acuerdos de la ronda Uruguay del GATT en 1995.

Se inició entonces una nueva estrategia agraria basada en:

- Una reducción de los precios europeos para aproximarlos a los de los mercados mundiales, que permitiría asumir una reducción sustancial de los aranceles hasta entonces practicados, así como de las subvenciones en la exportación de los excedentes.
- Un nuevo método de apoyo a los agricultores a través de ayudas directas que compensaran las disminuciones de precios.

* Carlos Tió Saralegui

Catedrático de Economía Agraria, Universidad Politécnica de Madrid

No obstante, las ayudas a la agricultura provocaron un complejo debate en el GATT, hasta el punto de llevar a la elaboración de una nueva tipología:

- Ayudas que no afectan a los mercados y que se incluyen en una denominada “caja verde”.
- Ayudas que deberán suprimirse gradualmente porque distorsionan los mercados (precios de garantía y ayudas proporcionales a las producciones) y que constituyen la “caja ámbar”.
- Ayudas por superficie y por “cabeza de ganado”, sometidas a límites fijos y, por tanto, ligadas a sistemas de control de la oferta que dan origen a una “cláusula de salvaguardia” y se tolerarán hasta el 31 de diciembre de 2003. Este tipo de ayudas fue el introducido por la UE en su reforma de 1992, completada por la de 1999 (Agenda 2000).

Como consecuencia del deseo de la UE de facilitar un nuevo acuerdo multilateral de comercio para la actual década se aprobó una reforma agrícola en junio de 2003, que afectó principalmente a los cereales, oleaginosas, productos lácteos y carnes de ovino y de vacuno. En abril de 2004 este nuevo sistema se ha hecho extensivo a las producciones de aceite de oliva, algodón y tabaco.

Elementos básicos del nuevo sistema de ayudas

El objetivo último es lograr que la Organización Mundial de Comercio (OMC) acepte las nuevas ayudas como “neutras” para el comercio mundial (“caja verde”) y por tanto compatibles con la liberalización comercial. Para ello se pretende transformar todos los anteriores regímenes de ayudas en uno de “pagos únicos por explotación”, calculados con referencia a lo percibido por cada agricultor en el promedio de los años 2000-2002, dejándole producir libremente o, incluso, no producir.

La consolidación de las cantidades a percibir por cada agricultor será parcial, ya que se prevén disminuciones por diversos conceptos (límites nacionales de ayudas, modulación hasta el 5%, reservas nacionales de un 3%, cumplimiento de suficiencia presupuestaria...). La libertad de actividad se ve limitada también por la prohibición expresa de dedicar las tierras a cultivos frutales, viñedo, olivar y horticultura.

Por otro lado, el “derecho” a percibir estas nuevas ayudas se condiciona al cumplimiento de un conjunto de 14 directivas y 4 reglamentos relativos a la salud pública, sanidad animal y vegetal, medioambiente y bienestar de los animales, así como a garantizar las “buenas condiciones agrarias” de las tierras.

La diversidad de intereses nacionales y regionales ha obligado a establecer alternativas optativas en la aplicación. De este modo, según el tipo de producción, los países pueden abordar una “disociación” de las ayudas respecto a la producción al 100%, o en menor porcentaje (mínimo de 75% en cereales y oleaginosas, del 50% en carne de ovino, del 60% en aceite de oliva, del 65% en algodón y del 40% en tabaco –pero sólo hasta el año 2010, cuando pasará a ser del 100%–). El pago del complemento, hasta el 100% de las ayudas percibidas en el período de referencia, continuaría “asociado” al mantenimiento de dichas producciones.

Este sistema de ayudas puede generar múltiples problemas y conflictos. De ellos cabe destacar:

- En los Estados con estructura federal o descentralizada (Comunidades Autónomas) podría darse una aplicación no homogénea, especialmente en el caso de España, dada la competencia autonómica en materia de gestión de la PAC (sentencia 79/1992 del Tribunal Constitucional, de 16 de junio).

- La asignación de los derechos a percibir los “pagos únicos” a los arrendatarios (o a los arrendadores) abre una incertidumbre jurídica relevante.
- Las ayudas establecen un derecho cuyo “hecho generador” es una “referencia histórica”. Dicho derecho puede transmitirse por herencia y por compraventa, total o parcialmente, con o sin tierra. Los arrendamientos futuros irán acompañados necesariamente de los correspondientes derechos de ayudas.
- A pesar de existir una condicionalidad de carácter medioambiental, de seguridad en la alimentación y de bienestar animal, el objetivo central del sistema es garantizar una “ayuda a la renta” y, como tal, puede ser discutida su necesidad y su legitimidad. Por razones históricas las ayudas están distribuidas de un modo muy concentrado en la gran propiedad, al tiempo que una proporción muy elevada de agricultores lo son “a tiempo parcial”, de modo que sus rentas no son exclusivamente agrarias.
- Debido a ello, la teórica justificación de carácter territorial, paisajística, medioambiental y social, lo que hoy se denomina la defensa del carácter “multifuncional” de la agricultura, queda en gran medida desmentida.
- Un sistema de ayudas que no está condicionado por la actividad productiva, o por acciones ligadas a ella (inversiones, integración empresarial, aplicación de nuevas tecnologías, mejora del capital humano...), tiende a provocar efectos empresariales perversos (abandono, extensificación productiva...) tanto más intensos cuanto más frágiles sean las estructuras empresariales o más graves los condicionamientos climatológicos y naturales.
- Según la experiencia de los sistemas de ayudas aplicados a partir de 1992, cuando el agricultor depende de la percepción de dos tipos de ingresos, uno procedente del mercado y otro de una ayuda pública “disociada” de la producción y, además, existen expectativas de disminución de los precios agrícolas, su estrategia empresarial tiende a disminuir los costes anuales variables, e incluso sus inversiones, con el objetivo de hacer positivo el primero de dichos ingresos, manteniendo íntegro el segundo.
- Esta dinámica empresarial no es la más adecuada en un escenario de apertura comercial internacional. La profesión agraria se enfrenta a una cierta desorientación y desmotivación.
- Pueden llegar a producirse distorsiones de competencia en el mercado interior al tolerarse reconversiones productivas entre actividades subvencionadas (cebo de terneros) y no subvencionadas (cebo de porcino).

La reforma olivarera

Los sectores más relevantes de la agricultura española, caso del vino, de las frutas, las hortalizas o la ganadería intensiva, apenas se ven condicionados por los sistemas de ayudas descritos. La única excepción es el aceite de oliva, producto para el cual existe en la actualidad una ayuda proporcional a la producción, aunque con límites cuantitativos por países.

Desde la adhesión de España en 1986, la política del aceite de oliva ha beneficiado notablemente al olivar y al sector oleícola español. En efecto, las producciones casi se han triplicado, el sector agrícola e industrial se ha modernizado y se han generado revalorizaciones patrimoniales espectaculares, de modo que, hoy día, España es la primera potencia mundial en este sector. Y ello se ha producido sin provocarse ningún tipo de desequilibrio productivo, al registrarse paralelos incrementos en el consumo interior e internacional de aceite de oliva. Se da la circunstancia de que el aceite de oliva es el único producto de la agricultura europea que generó beneficios al FEOGA en sus ventas de productos adquiridos por compras de intervención agrícola.

Además de esta relevancia económica, el olivar tiene una notable función colonizadora del territorio en regiones “vitales” de los secanos del interior peninsular. Ocupa 2,4 millones de hectáreas que sólo han atraído el riego en los últimos años dada la elevada

rentabilidad del cultivo gracias a las ayudas. Por esta razón existe una cierta dualidad en el olivar español en la actualidad. Existe un olivar muy intensivo y productivo, que podría seguramente ser competitivo sin ayudas, y otro olivar con graves condicionamientos productivos, que ocupa una superficie extensa en numerosas comarcas del país.

Conviene recordar una peculiaridad de la economía oleícola que debe tenerse en cuenta al valorar estos temas. El aceite de oliva tiene productos sustitutivos mucho más baratos, principalmente los aceites de semillas oleaginosas (soja, colza y girasol). Los precios de estos productos se benefician de la producción conjunta del aceite vegetal y de las harinas oleaginosas, componente básico de los piensos para la ganadería. La fuerte demanda de estas harinas las convierte habitualmente en el producto estratégico en la molturación de las semillas oleaginosas.

En la competencia por las preferencias del consumidor, los precios del aceite de oliva se encuentran condicionados por estos hechos de modo que, cuando se eleva la relación de precios entre los aceites de oliva y de semillas, suele disminuir el consumo de aceite de oliva, aunque la tolerancia en la diferencia de precios suele depender de las tradiciones culturales de los consumidores, especialmente en los países mediterráneos. Los tradicionales sistemas de ayudas al aceite de oliva han permitido mantener unos precios al consumo asequibles. No obstante, en años de cosechas escasas y precios del aceite de oliva elevados, el consumo en España ha disminuido sustancialmente.

La reforma oleícola introduce muchas incertidumbres. La primera es el porcentaje de disociación de la ayuda que finalmente adopte España. El reglamento adoptado obliga a un mínimo del 60%, que se incorporaría al "pago único por explotación", aunque se permite mantener asociado el complemento hasta el 100%. En cualquier caso, por razones medioambientales, se obligaría a mantener los olivos, pero no a la recogida de la aceituna, condición básica para que la ayuda pueda ser considerada como "disociada" de la producción de aceite de oliva.

El complemento, o "pago adicional" asociado a la producción, será un pago por hectárea, exigiéndose también la conservación del arbolado. Se reserva para los olivares "que tengan un valor ambiental o social" clasificados en un máximo de cinco categorías, concediendo especial atención al mantenimiento de olivares en zonas marginales. En este caso, es lógico pensar que se exija la recogida de aceitunas, aunque los condicionamientos dependen de normas nacionales.

En España existe una notable división regional respecto a la conveniencia de adoptar un mayor o menor porcentaje de disociación, ya que el pago adicional provocará una redistribución de las ayudas históricas hacia las zonas menos productivas. En 2001, Andalucía, con el 62% de la superficie olivarera, obtenía el 82,6% de la producción. Esta mayor productividad implica que le beneficiaría una disociación total, o lo más elevada posible. Las razones del resto de las Comunidades Autónomas son las contrarias.

El algodón y el tabaco

Se trata de dos productos que siempre fueron secundarios dentro de la PAC. Las necesidades de abastecimiento de la industria comunitaria, sea textil o de cigarrillos, llevaron a establecer unas condiciones arancelarias favorables a las importaciones de las materias primas. Tras la Ronda Uruguay del GATT estos derechos de aduana se han visto aun más reducidos, lo cual se traduce en fuertes importaciones. En tabaco, el saldo neto del comercio exterior comunitario (UE-15), (importaciones menos exportaciones), es equivalente a la propia producción comunitaria de 345.000 toneladas, es decir, la producción interior cubre el 50% de las necesidades. En algodón la producción comunitaria apenas alcanza el 30% de las necesidades totales.

Asegurado el abastecimiento de materia prima desde el exterior, la regulación del mercado interior se basó en el sostenimiento de las producciones tradicionales mediante la concesión de ayudas directas a los productores, aunque sometidas a unas limitaciones cuantitativas muy estrictas, para evitar el crecimiento de las producciones y de los gastos. La Unión Europea sólo produce el 2,7% del total mundial de algodón, dividido entre Grecia (el 77%) y España (el 23%). En tabaco, la producción está algo más extendida: Italia (31%), Grecia (30%), España (10%), Francia (7%) y en menor medida Alemania, Portugal y testimonialmente Bélgica y Austria.

Ambos cultivos, por distintas razones, estaban sometidos a fuertes tensiones y presiones para su desaparición de la agricultura europea. En el caso del tabaco, debido a las tendencias "anti-tabaco", muy poderosas en los países nórdicos pero crecientes en toda la Unión Europea. Se denuncia la contradicción entre las limitaciones y condicionamientos derivados de la "lucha contra el acto de fumar" y las subvenciones que recibe este cultivo por la PAC. No obstante, desde otros ámbitos también se subraya la contradicción derivada del hecho que la supresión de la producción europea se traducirá en mayores importaciones y no en limitaciones a la fabricación de cigarrillos.

En algodón existen fuertes intereses franceses ligados al sector algodonero de los países del África francófona y pocos están dispuestos a defender una producción testimonial que sólo afecta a España y a Grecia. De hecho, en la cumbre de la OMC de Cancún, las ayudas al algodón en EEUU y en la UE se convirtieron en ejemplo de los efectos perversos del apoyo a la agricultura en los países desarrollados, frenando las exportaciones de los países más atrasados. No obstante, otras producciones que provocan efectos similares pero que se producen en los países centrales de la UE, caso del azúcar, no han sido aun sometidos a reforma y, cuando esta se produzca, seguramente los mecanismos que se utilicen no pondrán en cuestión la supervivencia del cultivo remolachero.

La nueva normativa comunitaria en algodón y tabaco amenaza con traducirse en el abandono de ambas producciones mediterráneas. En el caso del algodón se desvincula de la producción al menos el 65% de las ayudas recibidas, que pasan a englobar el "pago único por explotación". Esta ayuda disociada será de 1.509 euros por cada hectárea que percibió ayuda en el periodo 2000-2002. El equilibrio presupuestario obliga a realizar un ajuste de pagos en caso de sobrepasarse el montante total destinado a cada país. Además se percibirá una ayuda complementaria de 1.039 euros por cada hectárea cultivada de algodón, con límite máximo de 70.000 hectáreas en España.

En tabaco, existe un periodo de transición: entre 2006 y 2010 se desvinculará entre el 40% y el 60% de las ayudas y, a partir de 2010, la desconexión será total (100%). Además, sólo el 50% se consolidará como "pago único" para el productor, ya que el 50% se destinará a ayudas estructurales y de reconversión.

En España se van a ver afectadas 86.000 hectáreas dedicadas al algodón (10.000 cultivadores) y 13.000 hectáreas de tabaco (5.400 agricultores). El algodón afecta de modo especial a Andalucía y el tabaco a Extremadura y Andalucía. Hasta ahora, las primas equivalen a un promedio de 2,82 euros/kg de tabaco seco y no fermentado y a 63 céntimos de euro/kg de algodón bruto. Si tenemos en cuenta que el precio medio del mercado español de algodón bruto ha oscilado entre 20 y 32 céntimos de euro/kg en los dos últimos años y el del tabaco seco y sin fermentar entre 45 y 83 céntimos de euro/kg, podemos deducir el peso proporcional de la prima sobre el ingreso total del cultivador. En definitiva, el productor de algodón obtiene entre el doble y el triple de la ayuda directa respecto del precio que obtiene por la venta de su producto, mientras que el cultivador de tabaco logra ingresos entre 3,5 y 6,5 veces mayores de la prima que de la venta del producto.

En ambos casos se trata de cultivos industriales con elevados costes de producción y que utilizan capital tecnológico y humano bastante avanzado. En consecuencia, los costes son superiores a los de cualquier cultivo herbáceo alternativo. La preparación y acondicionamiento del producto requiere labores industriales de primera transformación (secado, fermentado, embalado, desmotado...), que suele efectuarse por cooperativas o bajo formas de contratos interprofesionales.

Conclusiones: En el caso del algodón y el tabaco hay que considerar como muy probable que una disociación de un porcentaje tan notable de las ayudas hasta ahora percibidas, que independice el cobro respecto de la producción, implicará la desaparición de una buena parte de estos cultivos. Ello afectará poco a las rentas de los cultivadores, que quedarán garantizadas por el "pago único", aunque obligará a una reconversión de carácter comarcal que se sufrirá principalmente en las empresas suministradoras de "inputs", en la mano de obra asalariada, en las cooperativas y en la industria transformadora. Incluso cuando las empresas pudieran operar con materias primas importadas, su actual localización geográfica no es la óptima para proceder a un reajuste tan notable de su fuente de abastecimiento.

La relevancia para la economía española del aceite de oliva permite mantener expectativas más optimistas en lo que se refiere a los efectos globales de la reforma. No obstante, es probable que se frenen muchas inversiones previstas, por ejemplo en modernización de regadíos, y se tienda a una mayor extensificación del cultivo, especialmente en explotaciones y comarcas donde los rendimientos no compensen plenamente los costes del cultivo que, como es bien sabido, tienen en la recolección no mecanizada uno de sus componentes determinantes. Los efectos sobre el mercado, el equilibrio oferta/demanda y los precios se manifestarán más lentamente y serán consecuencia de lo que suceda en todos los países productores, siendo Italia uno de los que puedan verse más afectados dadas sus estructuras productivas.

Carlos Tió Saralegui
Catedrático de Economía Agraria, Universidad Politécnica de Madrid