



LA FINANCIACIÓN DE LA PAC

Tradicionalmente, la financiación de la política agrícola común se realizaba a través de un fondo único, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sustituido el 1 de enero de 2007 por el FEAGA y el Feader.

BASE JURÍDICA

Artículo 40, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Reglamento (UE) n.º 1306/2013 y Reglamento (UE) n.º 1311/2013 (DO L 347 de 20.12.2013).

LA EVOLUCIÓN DEL MARCO FINANCIERO AGRÍCOLA

Desde su creación en enero de 1962, la política agrícola común (PAC) se articulaba a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). En 1964, este fondo se dividió en dos secciones: la sección «Garantía» y la sección «Orientación», que funcionaban según reglas distintas.

- La sección «Garantía», con mucho la más significativa, tenía por objeto la financiación de los gastos derivados de la aplicación de la política de mercados y precios. Estos gastos, al estar caracterizados por su imprevisibilidad, se someten a adaptaciones destinadas a ajustar las previsiones relativas a los créditos a las necesidades reales, mediante presupuestos rectificativos. En general, la sección «Garantía» del FEOGA financiaba integralmente las medidas de intervención en los mercados.
- La sección «Orientación» financiaba las operaciones de política estructural y de desarrollo de las zonas rurales. Al contrario de la sección «Garantía», esta sección se basaba en el principio de la cofinanciación.

Desde 1988, y con el fin de frenar el aumento de los gastos, los créditos de la PAC están sometidos a una estricta disciplina presupuestaria mediante la instauración de una línea directriz agrícola, o «guideline», con carácter plurianual (Decisión 88/377/CEE, completada mediante el Acuerdo interinstitucional, de 22 de junio de 1988, en el marco del paquete «Delors I») (1.4.3).

Tras la adopción del Tratado de Maastricht y la celebración del Consejo Europeo de Edimburgo (en diciembre de 1992), el marco financiero fue remodelado (paquete «Delors II»). El Acuerdo Interinstitucional de 1988 fue reemplazado por un nuevo acuerdo de disciplina presupuestaria para el periodo 1993-1999 (DO C 331, de 7.12.1993). La Decisión 94/729/CE (DO L 293 de 12.11.1994) sustituyó a la Decisión 88/377/CEE y confirmó el principio según el cual la disciplina financiera se aplicaría a la totalidad de las políticas comunes. La Agenda 2000 (3.2.3) retomó la línea directriz agrícola en el marco de las perspectivas financieras 2000-2006 (DO C 172, de 18.6.1999). Al mismo tiempo, el nuevo Reglamento (CE) n.º 1258/1999 (DO L 160) estableció las modalidades de financiación de la PAC.

El marco financiero plurianual para 2007-2013 fue aprobado en 2006 (DO C 139 de 14.6.2006) (1.4.3). Su rúbrica 2, «Conservación y gestión de los recursos naturales», englobaba el presupuesto agrícola y rural, el medio ambiente y la pesca (413 000 millones de euros a precios corrientes, es decir, el 42,3 % de los créditos de compromiso globales para la Europa de los Veintisiete). La revisión de la financiación de la PAC se incluyó asimismo en los debates preparatorios sobre las perspectivas 2007-2013.

- El Reglamento (CE) n.º 1290/2005 (DO L 209) dividió el FEOGA en dos fondos distintos, a saber el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). El FEAGA financia o, en ocasiones, cofinancia con los Estados miembros los gastos de la organización común de mercados (OCM) (3.2.4), las ayudas directas a las explotaciones (3.2.5), la contribución de la Unión a las acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior y en terceros países, así como diversos gastos puntuales de la Unión, como las acciones veterinarias y de recolección y utilización de recursos genéticos.
- El Reglamento (CE) n.º 1290/2005 iba acompañado por el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 (DO L 277), relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Feader, dadas las especificidades financieras y de programación del segundo pilar de la PAC (3.2.6). El Feader cofinancia la mejora de la competitividad de los sectores agrícola y forestal, las medidas agromedioambientales, el aumento de la calidad de vida en las zonas rurales y el fomento de la diversificación de la economía rural, así como la creación de capacidades a escala local (iniciativa Leader) (3.2.6).

La sección «Garantía» siempre había figurado entre los gastos obligatorios del presupuesto de la Unión, derivados directamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud del mismo. Por otra parte, el total de los gastos de la sección «Orientación» del FEOGA estaba clasificado como no obligatorio. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (3.2.1), el Consejo, primera rama de la Autoridad Presupuestaria de la Unión, tuvo tradicionalmente la última palabra en materia de gastos obligatorios en el marco del procedimiento de elaboración del presupuesto anual. Por su parte, el Parlamento Europeo tenía el poder de decisión respecto de los gastos no obligatorios dentro de un límite máximo de incremento calculado por la Comisión a partir de parámetros económicos. El nuevo TFUE (3.2.1) eliminó esta distinción y, desde entonces, son las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (Parlamento Europeo y Consejo) las que deciden de manera conjunta acerca del total de los gastos agrícolas.

En cuanto al periodo 2014-2020, el Parlamento Europeo aprobó, el 19 de noviembre de 2013 (en sus Resoluciones T7-0455/2013 y T7-0456/2013), el Reglamento sobre el nuevo marco financiero plurianual (Reglamento (UE) n.º 1311/2013, DO L 347) y el Acuerdo interinstitucional sobre buena gestión financiera (DO C 373 de 20.12.2013). Además, la reforma de 2013 derogó los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005 y n.º 1698/2005, que fueron sustituidos por el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC, y el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Feader (DO L 347).

El nuevo marco financiero plurianual fija para la rúbrica «Conservación y gestión de los recursos naturales» (PAC incluida) un presupuesto total de 373 170 millones de euros en precios de 2011, es decir, un 38,9 % de los créditos de compromiso globales para la Europa de los Veintiocho. La regulación de los mercados agrícolas y los pagos directos representan el 28,9 % de los compromisos totales previstos (3.2.10, cuadro I, línea B). Por otra parte, las medidas de desarrollo rural representan el 8,8 % de este importe (3.2.10, cuadro I, línea C). Así pues, el presupuesto agrícola y rural previsto para el año 2020 asciende a 49 000 millones de euros,

equivalentes al 34,9 % del total, lo que corresponde a un porcentaje inferior al asignado a la PAC al inicio de las perspectivas financieras (40,5 % en 2014) ([3.2.10](#), cuadro I, línea D).

El marco financiero plurianual relativo a la agricultura se modificó en 2015 como consecuencia de las transferencias entre los dos pilares de la PAC decididas por los Estados miembros (Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2015/141; DO L 24). El siguiente cuadro muestra la carga financiera definitiva de la OCM, de los pagos directos y del desarrollo rural dentro de la PAC.

| PRESUPUESTO DE LA PAC 2014-2020 (UE-28) | Total 2014-2020 (miles de millones de euros en precios corrientes) | % PAC |
|---|---|------------------|
| MEDIDAS DE MERCADO (OCM) | 19,002 | |
| a) Ingresos afectados | (4,704) | |
| b) Reserva de crisis | +3,155 | |
| A) TOTAL OCM [a) + b)] | 17,453 | 4,3 |
| PAGOS DIRECTOS (PD) | 298,438 | |
| c) Transferencias al segundo pilar | (7,369) | |
| d) Transferencias a PD | + 3,359 | |
| e) BALANCE NETO DE LAS TRANSFERENCIAS [c) + d)] | (4,010) | |
| b) Reserva de crisis | (3,155) | |
| B) TOTAL PD [e) + b)] | 291,273 | 71,3 |
| TOTAL PRIMER PILAR [A) + B)] | 308,726 | 75,6 |
| MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL (DR) | 95,577 | |
| e) Balance neto a favor del segundo pilar | + 4,010 | |
| C) TOTAL SEGUNDO PILAR (DR) | 99,587 | 24,4 |
| TOTAL PAC 2014-2020 [A)+B)+C)] | 408,313 | 100 |

En septiembre de 2016, la Comisión puso en marcha una revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020 ([COM\(2016\)0605](#)). Las negociaciones agrícolas del denominado «Reglamento ómnibus» concluyeron en octubre de 2017. Si bien los importes relativos a la PAC no se han visto afectados, la revisión ha incluido algunas modificaciones de los actos de base agrícolas de 2013 (Reglamento (UE) n.º 2393/2017, DO L 350) ([3.2.9](#)).

LA EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS AGRÍCOLAS Y RURALES

A. Resumen

El porcentaje que los gastos agrícolas representan en el presupuesto de la Unión Europea disminuye constantemente desde hace varios años. Si la PAC representaba un 66 % del presupuesto de la Unión a principios de los años ochenta, tan solo asciende a un 37,8 % para el periodo 2014-2020 ([3.2.10](#), cuadro I, línea D). Desde 1992, fecha de la primera reforma de envergadura de la PAC y del fuerte incremento de las ayudas directas, los gastos agrícolas han permanecido estables en términos reales, exceptuando los años 1996 y 1997 (debido a la crisis de las «vacas locas» y a la adhesión de tres nuevos Estados miembros). Por consiguiente, el coste presupuestario de la PAC con respecto a la renta nacional bruta (RNB) de la Unión ha disminuido, pasando de un 0,54 % en 1990 a una previsión del 0,34 % en 2020 ([3.2.10](#), cuadro I).

B. Reparto de los gastos por categoría y sector

Los gastos del primer pilar (44 200 millones de euros en 2016) están compuestos en un 92,5 % de ayudas directas asignadas a los agricultores (40 900 millones de euros) ([3.2.10](#), cuadro V,

columna 1, a y b). El aumento, muy importante, de las ayudas directas desde 1992 ha conllevado como contrapartida una disminución paralela de los demás gastos de la sección «Garantía» del FEOGA/FEAGA: las subvenciones a la exportación han desaparecido prácticamente en 2016 (560 014 euros) y las otras intervenciones en los mercados (almacenamiento, fondos de reestructuración de la industria azucarera, iniciativas de fomento y de información, medidas veterinarias y fitosanitarias) solo ascendieron a 3 300 millones de euros (el 7,4 % del total) ([3.2.4](#), cuadro 1).

En el pasado, los tres sectores que recibían más fondos de la sección «Garantía» del FEOGA eran los cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas), la carne bovina y los productos lácteos. Tras la reforma de 2003 ([3.2.3](#) y [3.2.5](#)) y la instauración de la disociación de las ayudas con respecto a la producción, el primer puesto de los gastos lo ocupan los pagos únicos por explotación (un 79,5 % de la totalidad del FEAGA en 2016), seguidos de las ayudas directas vinculadas a la producción (12,1 %) ([3.2.2](#)).

C. Reparto por países y tipo de explotación

Tal y como muestra el cuadro V, para el ejercicio presupuestario 2016 ([3.2.10](#)), Francia es el principal país beneficiario de la PAC (14,8 %), seguido de España (11,6 %), Alemania (11,1 %) e Italia (9,7 %). Sin embargo, en cuanto al Feader, Alemania y Rumanía se sitúan al frente de los beneficiarios (9,3 % cada una), seguidas por Polonia (9 %) e Italia (8 %). Es preciso recalcar la escasa influencia de los nuevos Estados miembros (UE-13) sobre el FEAGA (un 21,8 % en 2016). En cambio, estos países ya perciben una parte significativa del Feader (un 34,8 %), en aplicación de la prioridad concedida a la modernización de las estructuras agrícolas y al desarrollo de las zonas rurales.

En la columna 2 del cuadro V ([3.2.10](#)) se presenta, asimismo, el reparto desigual de las ayudas directas de la PAC entre las explotaciones: un 78,8 % de los beneficiarios de la PAC de la Europa de los Veintiocho percibieron en 2016 menos de 5 000 euros anuales, con un importe equivalente al 15,6 % del total de las ayudas directas abonadas con cargo al FEAGA. En cambio, un porcentaje muy reducido de las explotaciones (121 713 de un total de 6,7 millones, es decir, un 1,81 %) percibe más de 50 000 euros, con una cantidad total equivalente a 12 570 millones de euros (el 14,57 % del total de las ayudas directas abonadas en 2016). Los países con un porcentaje más destacado de grandes explotaciones (o sociedades) beneficiarias de la PAC son Dinamarca, Francia, la República Checa, el Reino Unido y Eslovaquia. Esta situación plantea problemas de legitimación de las ayudas con respecto a los valores del conjunto de los ciudadanos europeos.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Los Acuerdos interinstitucionales de 1988, 1993, 1999 y 2006 permitieron al Parlamento ejercer una mayor influencia sobre los gastos obligatorios. Las largas negociaciones relativas al Reglamento sobre el marco financiero para el periodo 2014-2020 desembocaron en un acuerdo político a finales de junio de 2013, que fue aprobado por las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria en noviembre de 2013. El Parlamento, valiéndose de la presión que generaba la necesaria aprobación por parte del Pleno, pudo modificar el acuerdo de principio del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero de 2013. Entre los cambios conseguidos cabe mencionar una mayor flexibilidad en la gestión de las rúbricas, el refuerzo de la unidad presupuestaria, el despliegue inmediato por los Estados de los créditos pendientes de abono con cargo al presupuesto de 2013 o la mejora de los créditos asignados a la rúbrica 1 («Competitividad») (Resoluciones [T7-0455/2013](#) y [T7-0456/2013](#)). La Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural mejoró, por su parte, algunos aspectos financieros de la nueva PAC, a raíz de los últimos

diálogos tripartitos que tuvieron lugar en septiembre de 2013. Estos cambios le permitieron dar el visto bueno al conjunto de textos reglamentarios el 20 de noviembre de 2013 (Resoluciones [T7-0490/2013](#) a [T7-0494/2013](#), DO C 436 de 24.11.2016). Los cinco nuevos Reglamentos se publicaron el 20 de diciembre de 2013 (DO L 347). La propuesta relativa al marco financiero plurianual para el periodo posterior a 2020 está prevista para mayo de 2018.

Albert Massot
01/2018