



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 (FEOGA), que fue sustituido el 1 de enero de 2007 por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (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, Euratom) n.º 1311/2013 (DO L 347 de 20.12.2013).

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 de 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 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 período 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). En paralelo, el nuevo Reglamento (CE) n.º 1258/1999 (DO L 160 de 26.6.1999, p. 103) 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 EUR 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 de 11.8.2005, p. 1) 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), y 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 de 21.10.2005), 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, tenía 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 período 2014-2020, el Parlamento Europeo aprobó el 19 de noviembre de 2013, en sus Resoluciones [P7_TA\(2013\)0455](#) y [P7_TA\(2013\)0456](#) (DO C 436



de 24.11.2016), el Reglamento sobre el nuevo marco financiero plurianual — Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 (DO L 347 de 20.12.2013)— y el Acuerdo Interinstitucional sobre buena gestión financiera (DO C 373 de 20.12.2013). El marco financiero plurianual para 2014-2020 asignó a la rúbrica «Conservación y gestión de los recursos naturales» (PAC incluida) un presupuesto total de 373 170 millones EUR a precios de 2011, es decir, un 38,9 % de los créditos de compromiso globales para la Europa de los Veintiocho. El marco financiero relativo a la agricultura para 2014-2020 se modificó en 2015 como consecuencia de las transferencias entre los dos pilares de la PAC decididas por los Estados miembros mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2015/141 (DO L 24 de 30.1.2015). El presupuesto definitivo de la PAC para el período 2014-2020 asignó 291 273 millones EUR a pagos directos (71,3 % del importe total de la PAC), 99 587 millones EUR al desarrollo rural (24,4 %) y 17 453 millones EUR a medidas de mercado (OCM) (4,3 % del total). En total, los gastos agrícolas ascendieron a 408 313 millones EUR para el período 2014-2020.

Por lo que se refiere al período 2021-2027, los colegisladores aprobaron en diciembre de 2020 el Reglamento sobre el nuevo marco financiero plurianual (Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093) y el Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria (DO L 433I de 22.12.2020). Como consecuencia de ello, a partir del 1 de enero de 2021 se han puesto a disposición de los beneficiarios de la PAC 378 532,3 millones EUR (a precios corrientes), lo que representa el 31 % del presupuesto total de la Unión (véase el cuadro a continuación — líneas 3) y 5)). Las medidas de desarrollo rural de la PAC se beneficiarán de los recursos extraordinarios del plan *Next Generation EU* (NGEU) para financiar la recuperación económica y social tras la crisis de la COVID-19 (8 070,5 millones EUR) (véase el cuadro — línea 2.b)). Por lo tanto, el importe total de los compromisos de la PAC para el período 2021-2027 se sitúa en 386 602,8 millones EUR (véase el cuadro — línea 6)).

PRESUPUESTO DE LA PAC DE LA EUROPA DE LOS VEINTISIETE (Créditos de compromiso — Millones EUR a precios corrientes)	(A) Año 2021	(B) Marco financiero plurianual 2021-2027 (MFP)	% (B)
1) PRIMER PILAR DE LA PAC Pagos directos (PD) y medidas sobre los mercados agrícolas	40 368,0	290 534,0	76,8 %
2) SEGUNDO PILAR DE LA PAC 2.a) Medidas de desarrollo rural (DR) en el marco del MFP	15 345,0	87 998,3	23,2 %
2.b) Medidas adicionales de desarrollo rural en el marco de NGEU (instrumento temporal de recuperación)	2 387,7	8 070,5	---
3) TOTAL PAC 2021-2027 EU-27 [1) + 2.a.)]	55 713,0	378 532,3	100 %
4) COMPROMISOS TOTALES UE	168 496,0	1 221 719,5	---



5) % de la PAC [3) / 4)]	33,1 %	31,0 %	---
6) TOTAL PAC MFP 2021-2027 + NGEU 2021-2022 [1) + 2.a) + 2.b)]	58 100,7	386 602,8	---
7) TOTAL MFP 2021-2027 + NGEU 2021-2022	333 108,9	1 642 788,7	---
8) % de la PAC [5) / 6)]	17,4 %	23,5 %	---

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS AGRÍCOLAS Y RURALES

A. Resumen

El presupuesto de la Unión para 2021 prevé un total de 168 490 millones EUR en créditos de compromiso. En total, la PAC representa en 2021 el 33,1 % del presupuesto de la Unión (55 710 millones EUR). Los pagos directos y las medidas de mercado (primer pilar de la PAC) representan el 76,8 % de los créditos agrícolas (40 400 millones EUR), y las medidas de desarrollo rural (segundo pilar), el 23,2 % (15 300 millones EUR (véase el cuadro anterior — columna A)).

El porcentaje que los gastos agrícolas representan en el presupuesto de la Unión disminuye constantemente desde hace varios años. Mientras que a principios de la década de los ochenta la PAC representaba un 66 % del presupuesto de la Unión, para el período 2014-2020 tan solo ascendía a un 37,8 %, que ha pasado al 31 % para este período 2021-2027. Desde 1992, año 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 0,32 % para el período 2021-2027.

B. Reparto de los gastos por categoría y sector

Los gastos del primer pilar (43 900 millones EUR según el último informe financiero publicado para el ejercicio 2019) están compuestos en un 94 % de ayudas directas asignadas a los agricultores (41 330 millones EUR) (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 casi han desaparecido en 2019 y las otras intervenciones en los mercados (almacenamiento, iniciativas de fomento y de información, programas de distribución en los centros escolares) solo ascendieron a 2 600 millones EUR (el 6 % del total) (3.2.4, cuadro 1).

C. Reparto por países y tipo de explotación

Tal y como muestra el cuadro V, para el ejercicio presupuestario 2019 (3.2.10), Francia es el primer país beneficiario de la PAC (17,3 %), seguida de España (12,4 %), Alemania (11,2 %) e Italia (10,4 %). En cuanto al Feader, Francia e Italia se sitúan al frente de los beneficiarios (14,9 % y 10,4 %, respectivamente, de los pagos efectivos en 2019), seguidas por Alemania (9,2 %) y España (8,4 %). Es preciso recalcar la relativa influencia de los nuevos Estados miembros (EU-13) sobre el FEAGA (un 26,8 % en



2019). En cambio, estos países ya perciben una parte significativa del Feader (un 32,2 %), 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 74,9 % de los beneficiarios de la PAC de la Europa de los Veintiocho percibieron en 2019 menos de 5 000 EUR anuales, con un importe total equivalente al 15,1 % del total de las ayudas directas abonadas con cargo al FEAGA, mientras que un porcentaje muy reducido de las explotaciones (121 844 de un total de 6,3 millones, es decir, un 1,93 %) percibieron más de 50 000 EUR, con una cantidad total equivalente a 12 670 millones EUR (el 30,6 % del total de las ayudas directas abonadas en 2019). Los países con un porcentaje más destacado de grandes explotaciones (o sociedades) beneficiarias de la PAC son Dinamarca, el Reino Unido, Chequia, Eslovaquia y Francia. Esta situación plantea problemas de legitimación de las ayudas con respecto a los valores del conjunto de los ciudadanos europeos (progresión fiscal, lucha contra las desigualdades y recuperación socioeconómica en respuesta a la pandemia).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Los Acuerdos interinstitucionales de 1988, 1993, 1999 y 2006 permitieron al Parlamento Europeo ejercer una mayor influencia sobre los gastos obligatorios. Las largas negociaciones relativas al Reglamento sobre el marco financiero para el período 2014-2020 desembocaron en un acuerdo en noviembre de 2013. El Parlamento Europeo, valiéndose del peso que le confirió la necesaria aprobación por parte del Pleno, pudo aumentar la flexibilidad en la gestión de las rúbricas, reforzar la unidad presupuestaria, conseguir el despliegue inmediato por los Estados de los créditos pendientes de abono con cargo al presupuesto de 2013 e incrementar los créditos asignados a la rúbrica 1 («Competitividad») (Resoluciones [P7_TA\(2013\)0455](#) y [P7_TA\(2013\)0456](#)). 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.

La primera propuesta relativa al marco financiero plurianual para el período posterior a 2020 (sin el Reino Unido) se presentó el 2 de mayo de 2018. Para garantizar que los fondos de la Unión puedan ayudar más eficazmente a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de COVID-19, este proyecto de presupuesto a largo plazo fue sustituido en mayo de 2020 por una segunda propuesta reforzada por el plan *Next Generation EU*. El Parlamento Europeo fijó su posición al respecto en las Resoluciones de 14 de noviembre de 2018 ([P8_TA\(2018\)0449](#)), de 23 de julio de 2020 ([P9_TA\(2020\)0206](#)) y de 17 de diciembre de 2020 ([P9_TA\(2020\)0360](#)). Tras un largo proceso de negociación entre las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria, el 17 de diciembre de 2020 se alcanzó un acuerdo.

François Nègre
04/2022

