

# La política comunitaria en el sector cárnico



rectas y que representa un paso hacia la desconexión total del apoyo público de la actividad productiva. Qué representa esta reforma, cuáles serán sus posibles efectos y a qué perspectivas se enfrenta el sector cárnico es lo que pretendemos abordar aquí.

## La reforma de la PAC de 2003

Al igual que las negociaciones comerciales agrarias de la Ronda Uruguay, y los acuerdos alcanzados en Marrakech, justifican en gran medida la reforma de 1992, el actual proceso de negociaciones en el marco de la denominada Ronda del Milenio y el deseo de alcanzar un acuerdo satisfactorio que permita el mantenimiento de un cierto apoyo a la agricultura en la próxima cumbre, que se celebrará en Hong Kong en diciembre del 2005, están detrás de la reforma aprobada recientemente.

Los acuerdos anteriores permitieron a la UE mantener el grueso de las ayudas a la agricultura al margen de los compromisos de reducción del apoyo ligado a precios y producciones gracias a la inclusión de las ayudas a la superficie y a las cabezas de ganado, en la denominada “caja azul”, sobre la que existía una cláusula de paz que la dejaba al margen de las negociaciones, al menos hasta el actual período de negociaciones. En éste, y tras los infructuosos intentos comunitarios de mantener la “caja azul” en su concepción anterior, se fue imponiendo el principio de la “desconexión” para justificar el apoyo a la agricultura; esto es, la utilización de instrumentos que al no estar ligados a la actividad productiva, no incentivan la producción ni interfieren en el comercio internacional, y que de esta forma pasan a formar parte de la “caja verde”, quedan consolidados ante la OMC y no se incorporan en los compromisos de reducción del apoyo. Con este objetivo, básicamente, se aprueba la reforma actual que supone la introducción de un pago totalmente desconectado, que no interfiere por tanto en las decisiones de producción, y que puede ser percibido incluso aunque no se produzca y siempre que se mantenga la superfi-

**D**entro de la política comunitaria para las carnes, hay que distinguir entre la dirigida a la producción en sistemas más o menos extensivos, que basan parte de su alimentación en el aprovechamiento de recursos pastables y forrajeros, como es el caso del sector vacuno y del ovino o caprino, de la implementada para las carnes blancas procedentes de los sectores porcino y aviar, obtenidas en sistemas intensivos, con una alimentación basada en piensos. Para estos últimos sectores, la política comunitaria se ha limitado a una protección en frontera, derivada de la existente para los cereales, de subvenciones a las exportaciones y en algunos casos, como en el porcino, de ayudas al almacenamiento privado.

No es el caso del vacuno ni del ovino y caprino, que, desde 1968 en el primer caso y desde 1980 en el segundo, han disfrutado de un sistema, en ocasiones complejo, de sosten-

imiento de precios y de ayudas directas, que atiende a la existencia en Europa de muy diversos sistemas de producción. Desde 1992, esta política ha seguido el proceso de reforma de la Política Agraria Común, disminuyendo progresivamente la importancia de los instrumentos de sostenimiento ligados a precios o producciones, aumentando la de las ayudas directas, e introduciendo entre sus objetivos el apoyo a prácticas extensivas respetuosas con el medio ambiente y a la obtención de producciones de calidad. En la Agenda 2000, para el sector del vacuno de carne, y en el 2001, para el sector del ovino, se prosigue la reforma iniciada, dando un mayor peso a las ayudas directas en el vacuno de carne, e introduciendo una ayuda de cuantía fija para el ovino y caprino. La última etapa del proceso de reforma, hasta el momento, es la aprobación, en junio de 2003<sup>1</sup>, del régimen del pago único que sustituirá a la mayoría de las actuales ayudas di-

cie en buenas condiciones agrarias; esto es, su percepción se somete a la denominada "condicionalidad".

El pago se concede a cada agricultor o ganadero que hubiese percibido ayudas en el período de referencia 2000/2002. Bajo el sistema histórico, o individualizado para cada ganadero, que es el que se aplicará en España, a cada ganadero se le concederá una ayuda proporcional a la media de las percibidas en el período de referencia. Este importe se trasladará a pagos por superficie, dividiéndolo por el número de hectáreas que dieron lugar a las ayudas, que en el caso de la ganadería es la superficie forrajera declarada para cumplir los requisitos de densidad ganadera. De esta forma, las ayudas se convierten en derechos de pago, de cuantía proporcional al valor de la ayuda histórica por hectárea. El número de derechos se iguala al número de hectáreas que se declararon en su día y para percibir estas ayudas únicamente será necesario cumplir los requisitos de la condicionalidad y poseer un número de hectáreas igual al número de derechos, que no tiene por qué coincidir con la superficie inicialmente declarada, no teniendo que desarrollar, bajo el principio de la desconexión total, ninguna actividad productiva. Si, como es el caso del ovino y caprino o de las pequeñas explotaciones de ganado vacuno, no existía en el período de referencia obligación de declarar superficie de referencia, entonces la reforma prevé la concesión de "derechos sujetos a condiciones especiales", aunque para percibirlos será necesario mantener al menos el 50% de la actividad ejercida en el pasado. Los derechos de pago podrán ser objeto de transacción en el mercado, con o sin explotación, y total o parcialmente, debiendo los Estados miembros regular estas transacciones. Los sujetos a condiciones especiales únicamente pueden ser vendidos en su totalidad.

La desconexión del apoyo en principio fomenta la competitividad en la medida en que son los precios, las señales del mercado, los que guiarán las decisiones productivas, pero en la medida en que los ingresos de mercado no cubran los costes variables puede dar lugar, particularmente en las zonas más desfavorecidas, a la marginalización y al abandono de la actividad, con efectos perjudiciales sobre el medio ambiente y la ordenación del territorio. Para evitar esto, la reforma establece distintas posibilidades de desconexión parcial que suponen mantener conectadas a la actividad productiva una parte de las ayudas, siendo por tanto necesario para percibir al menos esta parte desarrollar la acti-



vidad ganadera. Las opciones para cada sector son varias y son los Estados miembros los que deben optar por esta posibilidad o mantener el principio de la desconexión total. Volveremos posteriormente a este aspecto al referirnos a la aplicación de la reforma en España.

Varios aspectos van a influir en que las ayudas finalmente percibidas tras la aplicación de la reforma sean inferiores a las percibidas actualmente. En primer lugar, la reforma también introduce la modulación, esto es, la retención de un 5% de las ayudas, tanto las desconectadas como las que en su caso se mantengan conectadas, con una franquicia de 5.000 euros por explotación que será reintegrada posteriormente.

Esta retención servirá básicamente para financiar medidas de desarrollo rural y al menos el 80% permanecerá en el Estado miembro correspondiente. A este 5% de retención puede agregársele un máximo del 10% que los Estados miembros pueden utilizar para realizar pagos adicionales en actividades que sean importantes para la protección del medio ambiente o para la mejora de la calidad y la comercialización. Aunque en España aún no se ha fijado el porcentaje que finalmente se retendrá por este concepto, ya se ha manifestado la voluntad de utilizar esta posibilidad y situarlo en el entorno del 5%.

Los pagos, además, se verán disminuidos en

una proporción máxima del 3% con el fin de constituir una reserva nacional de derechos de pago. Todo ello hace esperar reducciones en los pagos actuales del orden del 10/15% y ello sin considerar la posibilidad de que se produzcan reducciones de los pagos a partir de 2007, en virtud de la decisión del Consejo tomada en Bruselas en octubre de 2002, por la que se acordó la congelación de los gastos en mercados agrarios para el período 2007/13, al nivel existente en 2006. Según este principio de disciplina presupuestaria, la posible superación de los techos financieros puede implicar reducciones suplementarias de las ayudas, lo que parece bastante probable en una Unión Europea de 25, en la que los nuevos Estados miembros demandarán crecientemente un nivel de apoyo similar al del resto de países.

### La aplicación de la reforma en España

En España comenzará a aplicarse el régimen del pago único a partir de 2006 y de forma general se ha adoptado el principio de mantener acopladas el máximo posible de las ayudas<sup>2</sup>. El reglamento comunitario permite varias opciones y las aplicadas en España dependen de las características productivas de cada sector.



## Vacuno de carne

La regulación del mercado de la carne de vacuno afecta a las dos fases: cría y cebo, y como ya hemos mencionado, desde finales de la década de los ochenta se ha basado en dos elementos:

- Un régimen de apoyo directo al mercado basado en compras de intervención, ayudas al almacenamiento privado de carne congelada y un sistema de protección frente al exterior.
- Un sistema de primas directas concedidas a la cabeza de ganado, vaca nodriza o ternero.

Desde 1992, esta política va cambiando progresivamente su orientación, disminuyendo la importancia del primer elemento, las compras de intervención, y aumentando el segundo, las primas directas al ganado.

Existen dos primas fundamentales, la concedida a la vaca nodriza y la especial a los bovinos machos mayores de 10 meses, ambas concedidas por cabeza y sometidas a limitaciones cuantitativas. Además, a éstas se añade un complemento de extensificación en caso de que la densidad ganadera no supere determinados niveles.

Las limitaciones a la prima a la vaca nodriza se establecen por explotación ganadera, cobrándose en función del número de derechos que dispone cada ganadero, mientras que para las primas a los bovinos el límite es na-

cional y su superación implica una penalización proporcional en la cuantía percibida. En España ambos límites están establecidos por debajo de los efectivos reales. En la actualidad, frente a una cabaña de 1.830.000 vacas nodrizas se dispone de cerca de 1.440.000 derechos, menos del 80% de las necesidades. Para los bovinos machos las primas concedidas son también claramente insuficientes frente a la producción real. En 2003, las solicitudes para percibir la prima ascendieron a cerca de 1,2 millones frente a un límite de 643.525 cabezas, lo que dio lugar a una penalización del 44,6%<sup>3</sup>.

La Agenda 2000 introdujo, además, una nueva prima, la prima al sacrificio, pagada a todos los animales en el momento del sacrificio, y de la que se benefician todas las explotaciones de vacuno, ya sean de cría o de cebo. Para esta nueva prima al sacrificio existen dos modalidades, al sacrificio de animales adultos y al de terneros (de edad inferior a 8 meses), en ambos casos sujetas a límites nacionales. La de animales jóvenes es de poca importancia en nuestro país y el número de solicitudes apenas representa el 80% del límite global de 25.629 animales. No ocurre lo mismo con la prima al sacrificio de animales adultos, donde las solicitudes sí superan el límite de 1.982.216 animales, y las penalizaciones son habituales desde 2001, superando en 2002 el 12%.

Además también en la Agenda 2000 se aprobaron las denominadas "dotaciones nacionales", por las que se facilitan a los Estados

miembros unas cantidades monetarias con las que pueden apoyar al sector mediante pagos adicionales que atiendan a las características específicas de los sistemas de producción nacionales. En España, dadas las competencias autonómicas en la gestión de la política agraria, esta dotación se repartió entre las comunidades autónomas que mantienen las competencias en cuanto a su concesión, aunque sometiéndose a un marco común aprobado por el Ministerio de Agricultura.

En definitiva, el sector del vacuno de carne dispone en la actualidad del siguiente conjunto de primas:

- A la vaca nodriza.
- Especial a los bovinos machos.
- Complemento de extensificación.
- Al sacrificio.
- Prima con cargo a la dotación nacional.

Con la reforma del 2003 todas las ayudas anteriores quedarían en principio integradas en el régimen del pago único, y por tanto desconectadas de la actividad ganadera, a menos que se opte por el principio de la aplicación parcial de la reforma. Varias son las opciones que permite el reglamento comunitario. En función de ello, los Estados miembros pueden mantener conectado el 100% de la prima al sacrificio de los terneros y, alternativamente, una de las siguientes opciones:

- Mantener el 100% de la prima a la vaca nodriza y hasta el 40% de la prima al sacrificio de animales adultos.
- Mantener hasta el 100% de la prima al sacrificio de animales adultos.
- Mantener hasta el 75% de la prima especial a los bovinos machos.

De todas estas opciones, España ha optado por la primera, con lo que quedarán conectadas a la actividad ganadera la totalidad de las primas a las vacas nodrizas y al sacrificio de animales jóvenes junto con el 40% de la de sacrificio de animales adultos, pasando el resto al régimen del pago único, estando en todos los casos sometidas al principio de la modulación. ¿Qué implicaciones tendrá esta reforma para el sector cárnico español? Aunque muchos de sus efectos no se verán hasta dentro de unos años sí que es posible realizar algunos comentarios en relación a su aplicación tanto a corto o medio como a largo plazo.

En primer lugar, de las opciones de desconexión posibles la que se va a aplicar en España es la que más se adapta a nuestras características productivas. A diferencia de otros países comunitarios, donde la cabaña de vacas nodrizas es muy reducida, en nuestro país su número supera incluso al de vacas leche-

ras. En general, son explotaciones situadas en zonas de montaña o de dehesas, principalmente en Castilla y León, Extremadura, Galicia y Asturias, donde se localiza casi el 70% de la cabaña. Son animales rústicos que se mantienen en el campo alimentándose de pastos naturales, aunque en ocasiones, y debido a las limitaciones climatológicas, es necesario complementar la alimentación con piensos.

En algunas zonas se sigue practicando la trashumancia, trasladando al ganado en los meses de invierno desde las zonas más altas de montaña a zonas más cálidas. Aunque sus costes de producción no son elevados, su dependencia de las ayudas es alta y las primas pueden cubrir entre el 80 y el 90% de los costes variables<sup>4</sup>. La integración de las ayudas en el pago único y la posibilidad de poder percibir las ayudas incluso en caso de abandono de la actividad representaban un claro peligro para este sector de cría, que se podría ver abocado a su desaparición, al menos en gran parte de las zonas más desfavorecidas del país, con los consiguientes efectos medioambientales y sociales.

Además, la disminución de la cabaña de va-



cas nodrizas pondría también en peligro el abastecimiento de terneros para su cebo en explotaciones intensivas. Las características propias de la ganadería de vacuno, junto con las limitaciones climatológicas de nuestro país, han condicionado el desarrollo de un modelo ganadero específico, distinto del de la Europa húmeda, donde la abundancia de

pastos facilita la alimentación directa del ganado. Mientras que en la Europa húmeda son frecuentes las explotaciones de ciclo cerrado, en nuestro país, aunque también existen explotaciones de ciclo cerrado, tradicionalmente las dos fases de cría y cebo se dan en explotaciones diferentes y en distintas localizaciones geográficas, lo que hace que se produzca un importante movimiento de ganado vivo desde las explotaciones de cría a las de cebo, y anualmente se comercializan más de dos millones de cabezas de terneros vivos con este fin. El mantenimiento de la cabaña de vacas nodrizas puede asegurar, al menos en sus dimensiones actuales, este movimiento, frenando así el aumento de las importaciones de ganado vivo, que en 2003 alcanzaron la cifra de 600.000 terneros.

Por otra parte, el sector del cebo en España es un sector muy competitivo en costes y modernizado, con una importante capacidad exportadora y en continuo crecimiento en los últimos años, como lo demuestra el constante aumento en las solicitudes de primas. Su dependencia de las primas es inferior, ya que éstas apenas representan entre el 7 y el 14% de los costes, y en muchas ocasiones las ayu- ▶



## Carne de vacuno de producción ecológica

Envasado al vacío. Preferiblemente por encargo. Servimos a domicilio a cualquier punto de España  
**Venta al consumidor y al por mayor**



Solomillo	25,24 €	(4.200 ptas.)
Lomo/cadera	12,62 €	(2.100 ptas.)
Babilla	11,12 €	(1.850 ptas.)
Carnes de 1ª A	9,62 €	(1.600 ptas.)
Carnes de 1ª B	9,32 €	(1.550 ptas.)
Morcillo	7,81 €	(1.300 ptas.)
Carnes de 2ª	7,21 €	(1.200 ptas.)
Carnes de 3ª	5,41 €	(900 ptas.)
Visceras	4,51 €	(750 ptas.)

### BRAMAN

Ctra. de La Losa a Otero. Paraje «El Pulpito» (junto al casco urbano) La Losa (SEGOVIA)  
Tel. 921 480 216 / 606 29 88 54 / 679 80 66 07 [www.carnebraman.com](http://www.carnebraman.com)

**Precios venta  
al público**



► das al cebo han sido consideradas como un elemento de distorsión en el mercado de ganado vivo, afectando a los precios y los flujos comerciales, y fomentando la retención de ganado en las explotaciones de vacas nodrizas con el objetivo único de percibir la prima, sin apoyar realmente la introducción del cebo a través de medidas como el apoyo a la comercialización, a la concentración de la oferta o al incremento del valor añadido a través de la diferenciación de la producción. En este sentido, las nuevas ayudas pueden fomentar una mayor competitividad del sector de cebo español.

Además, el cebo es un sector bastante concentrado. En 2003, el 52% de las primas a los bovinos machos fueron solicitadas por el 13% de las explotaciones, que se situaban en el umbral máximo de solicitudes de 90 cabezas por explotación<sup>5</sup>. Si tenemos en cuenta, además, que el 62% de las explotaciones que solicitaron prima en el 2003 lo hicieron por menos de 10 animales, lo que parece corresponder a explotaciones de vacas nodrizas que ceban ocasionalmente, no parece aventurado esperar que la desconexión de las primas a los bovinos machos, apoye una mayor concentración, en la medida que estas explotaciones, menos competitivas en el cebo, tendrán mayores incentivos a cambiar de actividad o a mantenerse únicamente en la actividad de cría.

### Ovino y caprino

La relativa poca importancia económica del sector en la Europa de los 6 hizo que no fuese hasta 1980 cuando se aprobó la primera OCM en este sector, que desde entonces se ha basado en la concesión de ayudas directas, de cuantía variable inicialmente ya que estaban diseñadas para compensar pérdidas de renta concedidas a la cabeza de ganado y desde 1992 limitadas por cuotas individuales. La regulación se completaba con ayudas ocasionales al almacenamiento privado y con mecanismos de regulación de los intercambios con el exterior.

En el 2001 tiene lugar una importante reforma de la OCM de este sector que se simplifica considerablemente. En base a ésta, se concede una prima de cuantía fija a la oveja limitada también por cuotas individuales<sup>6</sup> y una prima complementaria a la anterior en zonas desfavorecidas. En el caso de ovejas criadas para la producción de leche y las cabras, la prima se reduce al 80%. Un tercera prima se establece, al igual que para el vacuno de carne, con cargo a “dotaciones nacionales” que pueden utilizarse para conceder primas adicionales que atiendan a características específicas de determinados sistemas de producción.

Con la reforma de 2003, las tres primas anteriores quedan en principio integradas en el régimen de pago único, con una particularidad. Como en este sector no es necesario declarar superficie, las ayudas no se pueden transformar automáticamente en derechos de pago por superficie, dando lugar entonces a derechos sujetos a condiciones especiales. En este caso, para cobrar la ayuda los ganaderos tienen dos opciones, o bien adquirir superficie elegible o bien justificar la tenencia de un número de animales igual a la mitad de las UGM que generaron los derechos en el período de referencia. Es decir, aun en el caso de optar por la desconexión total de las ayudas, en este sector la posibilidad de abandonar la actividad y cobrar las ayudas limitándose a los requisitos de condicionalidad está muy restringida y los incentivos, en caso de inviabilidad de la actividad, son o bien a la extensificación, con la disminución en el número de animales, o bien a la venta de los derechos y de la explotación. Además, existe una opción de aplicación parcial de la actividad que consiste en mantener conectado el 50% de la prima actual. Esta posibilidad será aplicada en España a partir de 2006, tratando con ello de frenar el posible abandono de una actividad desarrollada en zonas desfavorecidas. No parece que esto se vaya a dar en gran escala en este sector, aunque sí es posible que en ciertas zonas se pro-

duzca un abandono y venta de derechos, que podrían permanecer en el sector o pasar a otras actividades que dispongan de superficie elegible.

## Perspectivas

Los efectos de la reforma actual sobre el sector cárnico español van a depender finalmente de ajustes internos y factores externos que condicionarán la evolución de la Política Agraria Común en los próximos 10 años<sup>7</sup>.

Entre los ajustes internos habrá que ver qué implicaciones tiene la aplicación del principio de disciplina presupuestaria para garantizar el marco anual establecido hasta 2013, con posibilidad de reducciones suplementarias de las ayudas en caso de superación de los límites establecidos. El elevado grado de flexibilidad que permite la aplicación de la reforma, con la posibilidad de los pagos regionales, o las distintas opciones de desconexión de las ayudas en los distintos sectores dan un amplio margen de maniobra a los Estados miembros, y teniendo en cuenta la diversidad de decisiones que ya se han tomado, hacen esperar un escenario de apoyo a la agricultura muy diverso en los distintos países que dificultará la adopción de decisiones en común. Las presiones hacia la concesión de ayudas nacionales para evitar su descenso y hacia una mayor importancia de la toma de decisiones nacionales pueden llevar a una renacionalización de la Política Agraria Común, que ya comienza a ser valorada en algunos ambientes.

Por otra parte, en este marco no parece aventurado esperar reducciones sustanciales de las ayudas a medio plazo, particularmente de las que quedan integradas en el pago único, y por tanto desconectadas de la ganadería, en la medida en que su concesión no queda ligada al mantenimiento de actividades productivas localizadas en zonas desfavorecidas y con efectos beneficiosos sobre el medio ambiente, como podría ser el caso de las ayudas a las vacas nodrizas y a las ovejas o cabras. Todo ello, además, en un escenario en que cuestiones de legitimación social pondrán en cuestión, progresivamente, unas ayudas desvinculadas de la producción y relacionadas con resultados históricos y por tanto más beneficiosas para las explotaciones mayores y más productivas.

La reciente ampliación de la UE a 25 miembros no sólo introducirá tensiones presupuestarias, sino que a medio plazo puede



también llevar a un aumento de la competencia en determinados mercados agrarios, particularmente en los sectores de carne de vacuno y de porcino, en el que países como Polonia pueden ser competitivos.

Pero, además, la evolución de los sectores ganaderos va a verse condicionada por los resultados que finalmente se alcancen en el actual proceso de negociaciones comerciales. En lo relativo a la reducción del apoyo interno, está por confirmar la consideración de caja verde del pago único. De no ser así, esta reforma habría sido un fracaso en cuanto no resuelve el problema de la legitimación internacional de la PAC y serían necesarias nuevas reformas para cumplir los eventuales compromisos.

Sin olvidar que los compromisos que se alcancen en las subvenciones a las exportaciones y unas mejores condiciones de acceso al mercado interno pueden tener también efectos importantes para el sector cárnico. En cuanto a las subvenciones a las exportaciones, la oferta comunitaria contempla una reducción importante con el compromiso de su eliminación a medio plazo. Con la excepción de carne de ovino, la UE subvenciona las exportaciones del resto de carnes, en algunos casos de forma significativa, como es el caso de carne de aves y de porcino. Su reducción, y eventual eliminación a medio plazo, podría ocasionar problemas en estos sec-

tores. Por otra parte, la elevada protección del mercado comunitario lleva a que no se realicen importaciones fuera de los contingentes arancelarios establecidos para cada sector. La mejora en las condiciones de acceso, en línea con lo acordado en la anterior Ronda Uruguay, llevará también a un aumento de la competencia en los mercados interiores, y a una reducción de precios. ■

## NOTAS

<sup>1</sup> RE 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003.

<sup>2</sup> El modelo de desarrollo y aplicación de la PAC en España puede consultarse en <http://feganet.mapa.es>

<sup>3</sup> Fega. Informe de actividades 2003. MAPA. Madrid, 2004.

<sup>4</sup> Los resultados económicos utilizados proceden del proyecto de investigación Sistemas Alternativos de Ayudas Directas a la Agricultura (Proyecto SEC97-1213), dirigido por Carlos Tió.

<sup>5</sup> Para la distribución de las ayudas se puede consultar [www.agrodigital.com](http://www.agrodigital.com)

<sup>6</sup> A diferencia de lo que ocurre con la cabaña de vacuno de carne, la de ovino y caprino está más ajustada al límite de cabezas con derecho a prima (19.580.000 cabezas de ovino y caprino).

<sup>7</sup> Un interesante análisis sobre la dinámica y las perspectivas del proceso de reforma de la PAC se puede encontrar en: Massot A. (2004): "La Reforma de la Política Agraria Común", de junio de 2003. Boletín Económico del ICE nº 2817:35/55.