El reto de una PAC simplificada, más justa y eficaz.

Una propuesta, desde Aragón, para el debate sobre la reforma en profundidad de la PAC.

GOBIERNO DE ARAGON
Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad

Zaragoza, 17 de Enero de 2017

La Política Agrícola Común (PAC) debe mejorar su utilidad de modo que contribuya al logro de *una agricultura productiva y sostenible que, en el marco del modelo familiar y de la actividad vinculada al territorio, resulte atractiva para los jóvenes y las mujeres, genere valor añadido y empleo, garantice el uso eficiente de los recursos así como su adaptación a las condiciones de cambio climático*.

Para ello se precisa una reforma en profundidad que elimine los derechos históricos, los pagos por superficie y la regionalización productiva, compensando directamente la renta de los agricultores en función del ejercicio real de la actividad agraria que llevan a cabo.

Es preciso incluir, como beneficiarios potenciales de la PAC, a todos los agricultores y ganaderos independientemente de su orientación productiva y dimensión, modulando la compensación de renta en función de tres parámetros fundamentales:

- La dependencia agraria de la renta total, primando la profesionalidad.
- La productividad de la explotación, penalizando la ociosidad.
- La dimensión económica de las explotaciones, evitando la insuficiencia.

También es preciso condicionar los pagos al cumplimiento de buenas prácticas así como a la generación de beneficios ambientales y sociales verificables.

Joaquín Olona Blasco
Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

CONTENIDO

1.- La renta y la productividad del trabajo como objetivos clave de la mejora agroalimentaria, 4.

2.- Vincular la ayuda a la renta agrícola de los beneficiarios, 7.

3.- La renta agraria personal como base de la simplificación, de la eficacia y de la equidad, 8.

4.- Los detalles de la propuesta de Aragón, 11.

5.- Ventajas del sistema propuesto, 13.

1. *La renta y la productividad del trabajo como objetivos clave de la mejora agroalimentaria.*

El comportamiento regresivo, para el conjunto de España, o inestable en el caso de Aragón, tanto de la renta como de la productividad del trabajo a precios constantes durante el periodo 1990-2015 cuestiona la eficacia de la PAC en la medida que no puede decirse que haya conducido al *"aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura"*, al que hace referencia el Tratado de la Unión Europea en su artículo 39.

Gráfico nº 1.

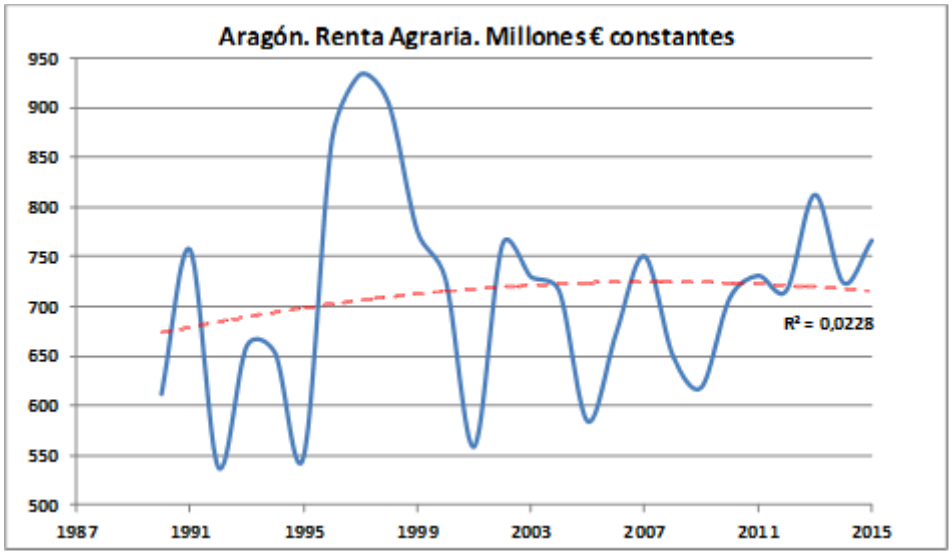
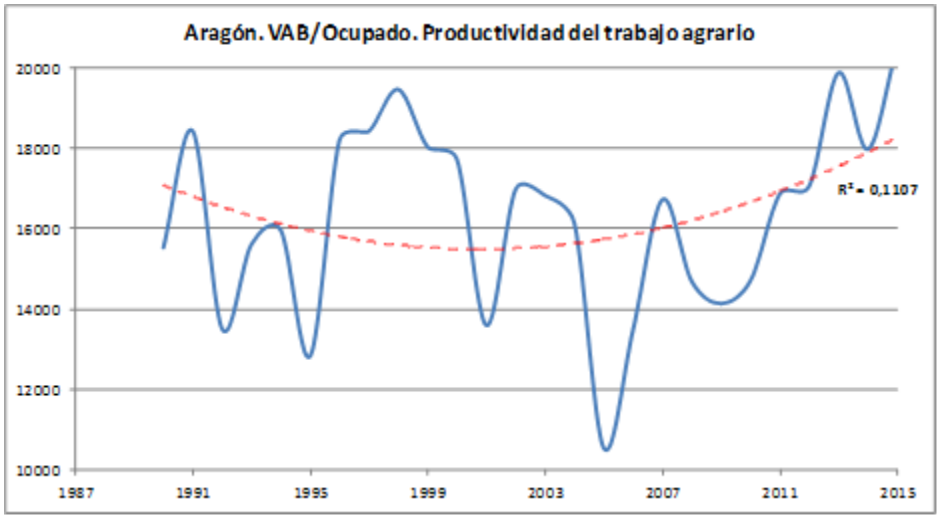


Gráfico nº 2.



***Fuente**: Elaboración propia a partir de las macromagnitudes agrarias y datos del IAEST. Precios constantes base 1990.*

Gráfico nº 3.

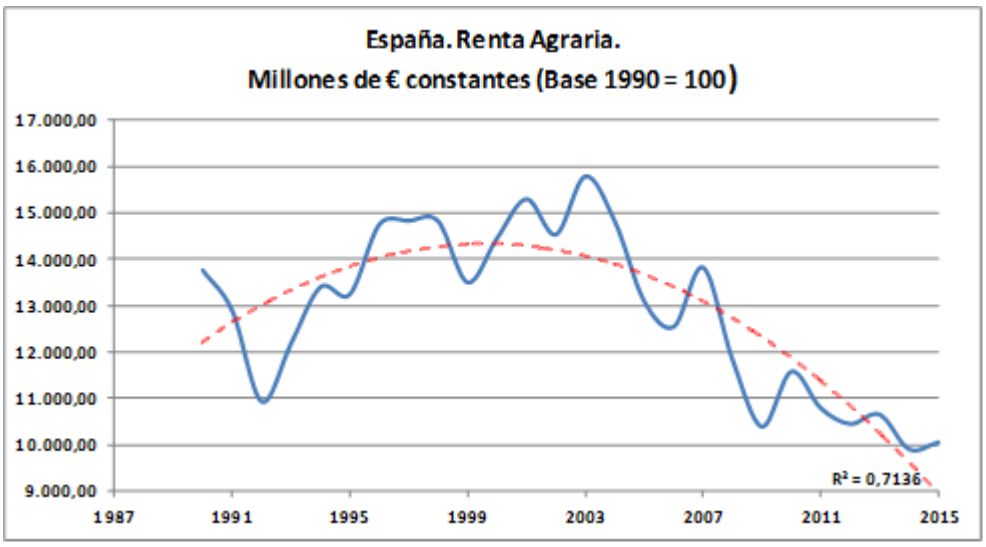
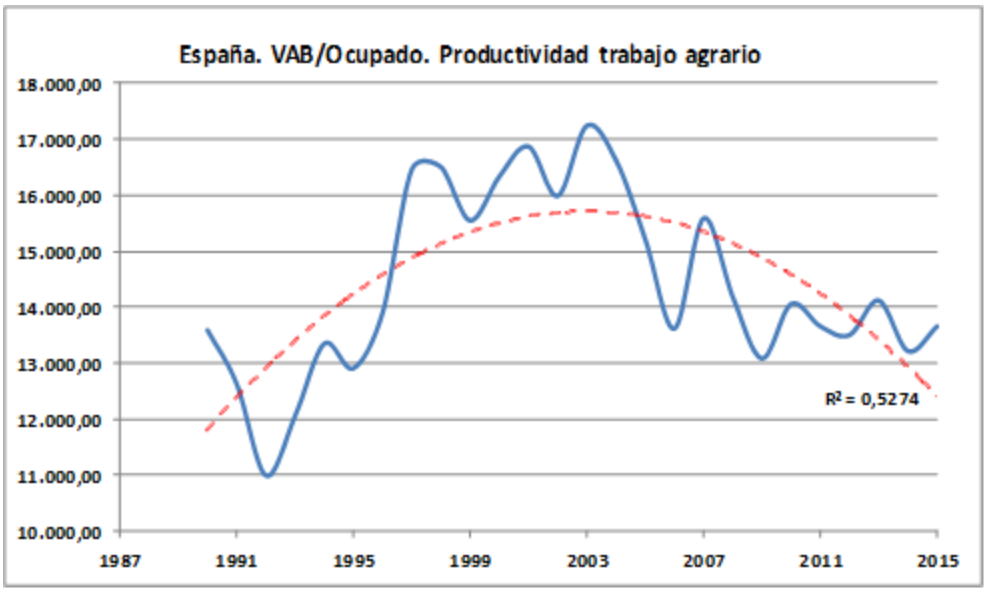


Gráfico nº 4.



Fuente: *Elaboración propia a partir de las Macromagnitudes Agrarias y la Contabilidad Regional (INE e IAEST). Precios constantes base 1990.*

La agricultura se caracteriza por la baja productividad del trabajo que, en Aragón y medida en términos de Valor Añadido Bruto por ocupado, alcanzó un valor medio de 50.219 € durante el trienio 2013-2015 frente a una productividad media del resto de la economía de 61.846 €. La productividad de la industria agroalimentaria también es baja, situándose en 55.158 € frente a 67.028 € del conjunto de la industria aragonesa en 2014.

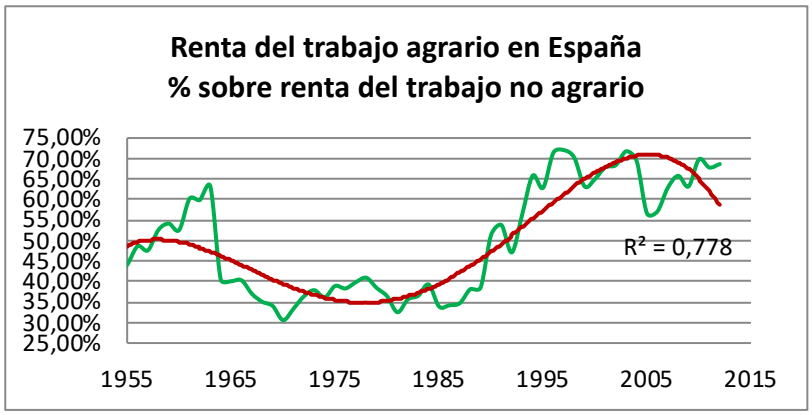
La baja renta de los agricultores es consecuencia de la baja productividad de su trabajo, que se debe a su vez a la insuficiencia de los precios agrícolas, que no siempre remuneran correctamente los factores aplicados, así como a otros muchos factores ambientales y socioeconómicos de difícil control sin olvidar, además, las graves deficiencias estructurales de las que adolece el sector.

Por tanto, tampoco puede decirse que la PAC haya logrado *" la equiparación del nivel de vida de los agricultores con la del resto de los españoles"* que señala la Constitución Española en su artículo 130.

Gráfico nº 5.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y del MAGRAMA.

Gráfico nº 6.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y del MAGRAMA.

2. Vincular la ayuda a la renta agrícola de los beneficiarios.

El sistema de pagos por hectárea basado en derechos históricos (con importes tanto más elevados cuanto mayor es el potencial productivo) en el que se basa el Primer Pilar de la PAC, no garantiza que la ayuda se concentre en quienes más la necesitan ni en la solución de los problemas que la justifican. Genera, además, agravios territoriales de muy difícil solución.

El elevado porcentaje de beneficiarios con escasa vinculación a la actividad agrícola limita gravemente la mejora del sector. La última Reforma no ha tenido impacto prácticamente en relación con este problema, tal y como podemos ver si comparamos los datos que siguen, relativos a los años 2014 y 2015, respectivamente, y fruto del cruce de las declaraciones del IRPF con los pagos de la PAC.

Tabla nº 1.

Aragón. Distribución del Pago Básico 2015 (incluye Pago Verde y Pequeños Productores.)					
Renta Agraria (RA) en €	**Beneficiarios (%)**	**RA s/RT (%)**	**Superficie (%)**	**% del Pago Total**	**Ayuda promedio (€)**
Menos de 6.000	70,87	9,13	33,02	33,02	3.055
6.000-25.000	21,37	68,10	42,40	42,20	11.852
25.000-50.000	6,06	92,28	14,34	17,95	17.773
Más de 50.000	1,70	97,01	4,72	6,83	24.180
Total	100,00	38,62	100,00	100,00	6.319

Fuente: Elaboración propia a partir del cruce del Pago Básico y del IRPF relativos a 2015

Tabla nº 2.

Aragón. Distribución del Pago Único 2014.					
Renta Agraria (RA) en €	**Beneficiarios (%)**	**RA s/RT (%)**	**Superficie (%)**	**% del Pago Total**	**Ayuda promedio (€)**
Menos de 6.000	69,10	10,50	36,04	31,97	3.324
6.000-25000	23,36	68,72	44,27	43,44	13.364
25.000-50.000	5,99	93,79	14,41	17,74	21.290
Más de 50.000	1,55	99,68	5,28	6,86	31.674
Total	100,00	40,71	100,00	100,00	7.186

Fuente: Elaboración propia a partir del cruce del Pago Único y del IRPF relativos a 2014.

El pago por superficie, ahora aplicado también, a la ganadería extensiva, dificulta además la supervivencia de sectores que, como el ovino, han reducido su censo de forma preocupante durante la última década. Y la aplicación del llamado Coeficiente de Admisibilidad de Pastos (CAP) está ocasionando graves problemas, particularmente en las zonas de montaña.

Por su parte, el carácter histórico de los derechos de subvención y su enfoque sectorial dificulta la incorporación y consolidación de los jóvenes a un sector amenazado por el envejecimiento. Este determinismo histórico excluye de la compensación de rentas a fruticultores, cunicultores y otros productores con rentas bajas o inestables, al tiempo que incluye a quienes ya no tienen ganado.

La última Reforma de la PAC también se ha traducido en un notable incremento de la carga administrativa y burocrática, que está ocasionando graves problemas, tanto a los beneficiarios como a las Administraciones.

3. La renta agraria personal como base de la simplificación, de la eficacia y de la equidad.

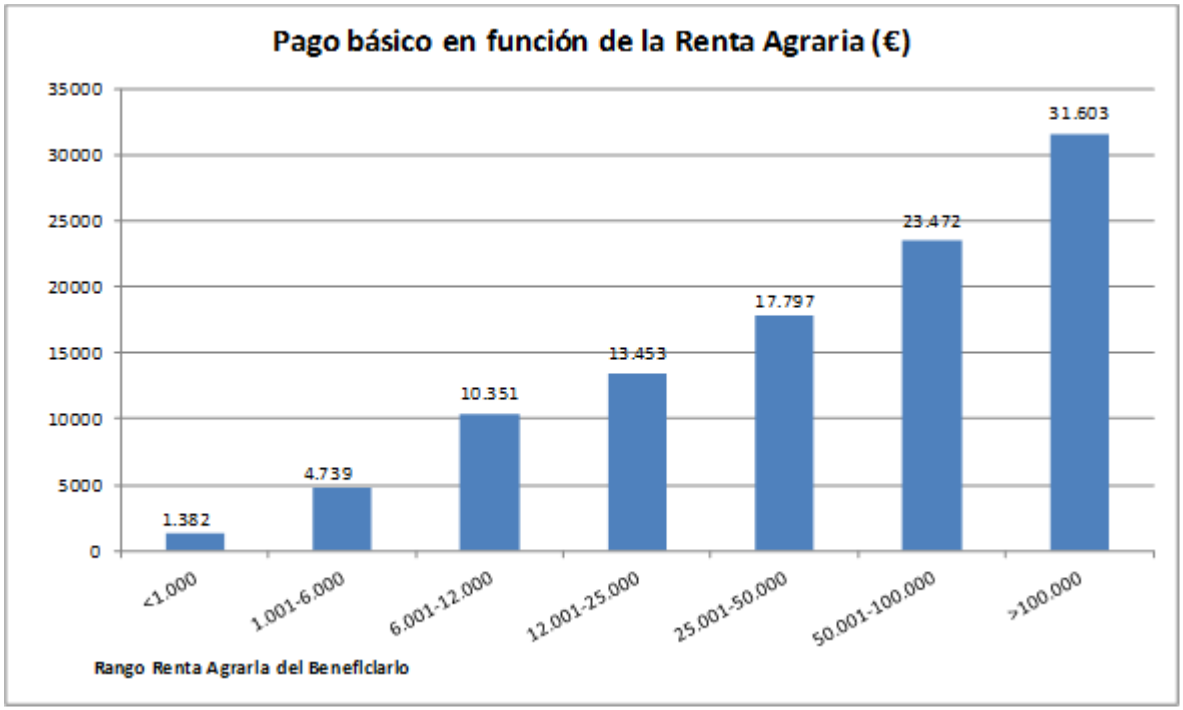
Desde el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón proponemos una reforma en profundidad del actual Primer Pilar la PAC. Respecto del Segundo Pilar consideramos que debe mantenerse su enfoque vigente, profundizándose en todo caso en su orientación y aplicación estratégica, es decir, en el hecho de que las actuaciones respondan a objetivos dirigidos a su vez a la mejora de los sistemas agroalimentario, agroambiental y rural. Y desde luego, evitando que el Segundo Pilar tenga que aplicarse para corregir desajustes, agravios u otros problemas causados por el primero.

En cualquier caso, consideramos imprescindible la participación activa en el debate europeo que, sin duda, ha de conducir a un nuevo modelo a partir de 2020.

En relación con la reforma en profundidad del Primer Pilar, nuestra propuesta es fijar la renta agraria personal como el elemento básico de referencia en torno al cual implementar los mecanismos de compensación, sujetos estos a una condicionalidad ambiental y social. Porque es la insuficiencia e inestabilidad de la renta de los agricultores lo que justifica y legitima la política agrícola.

En términos de equidad, se trata de que no sean las rentas más altas las que más ayudas reciban, tal y como ocurre en la actualidad.

Gráfica nº 6.



Fuente: Elaboración propia a partir del cruce del Pago Básico y del IRPF relativos a 2015

También es una cuestión de equidad acabar con los agravios territoriales, consecuencia de los derechos históricos en los vigentes pagos por superficie, que la regionalización productiva ha sido incapaz de atenuar.

Tabla nº 3.

Distribución territorial del Pago Básico 2015						
	€/Benef. (1)	**R.Agraria (2)**	**R. Total (3)**	**% Regadío**	**RA/RT (2)/(3)**	**% Sub./RA (1)/(2)**
Huesca	7.076	9.975	20.676	17,19	48,25	70,93
Teruel	5.616	4.589	15.601	1,25	29,41	122,38
Zaragoza	6.272	6.931	18.134	10,84	38,22	90,49
Aragón	6.351	7.263	18.275	9,63	39,74	87,44

Fuente: Elaboración propia a partir del cruce del Pago Básico y del IRPF relativos a 2015

En términos de eficacia también se trata de asegurar que la ayuda se concentre no sólo en quienes más la necesitan, sino también en quienes más dependen de las actividades agrícolas y ganaderas y, por tanto, también presentan una mayor contribución potencial a la mejora del sector.

Abogamos por la eliminación de los derechos históricos, los pagos por superficie y la regionalización productiva así como por una compensación de la renta de los agricultores en función del ejercicio real de la actividad agraria que realicen, de su renta agraria personal declarada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y de una renta agraria de referencia.

Proponemos incluir, como beneficiarios potenciales de la PAC, a todos los agricultores y ganaderos independientemente de su orientación productiva y dimensión, modulando la compensación de renta en función de tres parámetros fundamentales:

- La dependencia agraria de la renta total, primando la profesionalidad.
- La productividad de la explotación, penalizando la ociosidad.
- La dimensión económica de las explotaciones, evitando la insuficiencia.

Se propone asimismo condicionar los pagos al cumplimiento de buenas prácticas agronómicas y considerar la producción de beneficios ambientales y sociales, concretos y verificables, tanto para condicionar los pagos como para primarlos.

4. Los detalles de la propuesta de Aragón.

La propuesta de reforma en profundidad de la PAC se formula bajo la **visión** *de una agricultura productiva y sostenible que, en el marco del modelo familiar y de la actividad vinculada al territorio, resulte atractiva para los jóvenes y las mujeres, contribuya a la generación de valor añadido y al empleo, así como al uso eficiente de los recursos, y a la lucha contra el cambio climático*.

- Modificación del criterio de distribución entre beneficiarios del **Primer Pilar** de la PAC manteniendo, en términos relativos, la distribución financiera estatal y regional alcanzada en la última Reforma 2014-2020.

- Mantenimiento del enfoque y distribución financiera relativa, a escala estatal y regional, del **Segundo Pilar,** fortaleciendo la preferencia por la mejora de la estructura y la cadena agroalimentaria para reducir los problemas y dificultades que justifican la ayuda del Primer Pilar.

- **Eliminación de los derechos históricos, los pagos por superficie y la regionalización del pago básico o "estratos"**, evitando con ello el colapso de la reforma por confrontación entre territorios, producciones, secano-regadío, generaciones, grandes y pequeños, profesionales, activos, etc.

- **Sustitución del pago por superficie por una compensación de la renta** en función del ejercicio real de la actividad agraria.

- Sustitución del enfoque de la regionalización productiva por el enfoque individual.

- **Consideración de los beneficiarios en su condición de persona física**, con independencia de la modalidad jurídico-fiscal bajo la que desarrolle la actividad agraria.

- **Establecimiento de una renta agraria de referencia respecto de la que compensar la renta agraria individual realmente obtenida**, atendiendo al rendimiento neto reducido de las actividades agrarias imputado en la declaración del IRPF y a la atribución de rentas agrarias procedentes de

sociedades con actividades agrarias, excluidas obviamente las subvenciones que puedan incluir tales conceptos.

- **Inclusión de todos los agricultores en la compensación de rentas**, con independencia de su orientación productiva y dimensión.

- **Corrección de la renta de referencia objeto de compensación en función del grado de profesionalidad agraria de los beneficiarios**, medida como proporción de los ingresos agrarios sobre los ingresos totales consignados en la declaración del IRPF. Pretende favorecer la profesionalidad.

- **Corrección de la compensación de renta en función de la dimensión de la explotación acreditada por el beneficiario**, medida como relación entre el valor de mercado de la producción potencial de la explotación y una producción estándar a priori establecida.

- **Corrección de la compensación de renta en función de la productividad** de la explotación acreditada por el beneficiario, medida como relación entre el valor de mercado de la producción realmente obtenida y el valor de la producción potencial *a priori* establecida para la explotación. Pretende penalizar la infrautilización de los recursos agrarios y la ociosidad.

Compensación de la Renta Agraria Personal (CRP_K)

$$\mathbf{0 \leq CRP_K = \delta\left[\frac{1}{2}(\gamma_K + \beta_K)(\alpha_K RA_0 - RA_K)\right] \leq CRP_{máx}}$$

- RA_0: *Renta Agraria de Referencia objeto de compensación*
- RA_K: *Rentas Agrarias y asimiladas del beneficiario*
- α_k: Coeficiente de profesionalidad agraria del beneficiario

$$0 \leq \alpha_k = \frac{IA_k}{IT_k} \leq 1$$

- IT_K: *Ingresos totales del beneficiario según IRPF*
- IA_K: *Ingresos agrarios del beneficiario según IRPF*
- β_k: Coeficiente de productividad de la explotación

$$0 \leq \beta_k = \frac{IA_k}{PE_k} \not> 1$$

- γ_k: Coeficiente de dimensión de la explotación

$$0 < \gamma_K = \frac{PE_k}{PE_0} \not> 1$$

- PE_K: *Producto Estándar de la explotación en función de cultivos y ganados*
- PE_0: *Producto Estándar de Referencia*
- $CRP_{máx}$: *Importe máximo de la compensación de la renta agraria personal*
- δ: *Coeficiente global de prorrateo*
- PRA: *Presupuesto Regional Asigmado*

$$\delta = \frac{\sum CRP_k}{PRA}$$

- **Condicionamiento del pago de la ayuda** al cumplimiento de ciertas exigencias agronómicas, ambientales y sociales concretas y verificables de modo que refuercen la legitimidad de la ayuda pública asignada.

- Establecimiento de un **posible límite máximo** para la ayuda personal aplicable.

- **Prorrateo** de la diferencia entre la asignación regional y la suma de las compensaciones individuales, de tal manera que si esta es positiva, el remanente se destinase a tres posibles alternativas o a una combinación de las mismas: 1) Incremento de la compensación individual aplicando el prorrateo, 2) Dotación de un fondo de reserva, 3) Traspaso al Segundo Pilar.

- **Simplificación** en base a la integración y coordinación del sistema de declaración y control de la ayuda con el sistema fiscal.

5. Ventajas del sistema propuesto.

La compensación directa de las rentas mediante la fórmula planteada permitiría:

- Incluir a **todos los agricultores y ganaderos** como beneficiarios de las ayudas.

- Orientar las subvenciones a los segmentos de beneficiarios **más dependientes de la actividad agraria y más implicados en su desarrollo**.

- **Equiparar a todos los perceptores** en derechos, acabando con desigualdades personales, territoriales, de orientación productiva o cualesquiera otras.

- Primar la **buena gestión** de las explotaciones.

- Mantener la **asignación financiera** de Estados y comunidades autónomas.

- Introducir exigencias medioambientales o sociales con **criterio y viabilidad agronómicos**.

- Legitimar la política agraria por el **valor intrínseco de la actividad agraria**.

- Transformar la PAC de **presupuesto sin política a política con presupuesto**.

- Eliminar el **exceso** actual de burocracia.