

LA REFORMA DE LA PAC Y LA CARNE DE VACUNO

Valentín Almansa de Lara¹

RESUM

S'exposa de forma sintètica l'evolució de l'OCM del sector de boví de carn, creada el 1968, fins a concretar-se en l'actual reforma de la PAC (1992) i acords del GATT (que entren en vigor el 1995). L'article planteja la repercussió d'aquestes reformes a Espanya; en aquest sentit, manifesta que la seva repercussió no serà tan rellevant com es temia quant a preus i accés a la intervenció, però, per contra, s'observen desajustos significatius en el nivell de quota. Al si de les alternatives s'insisteix en l'atenció al mercat (comercialització, promoció del consum i qualitat).

RESUMEN

Se expone de forma sintética la evolución de la OCM del sector vacuno de carne, creada el 1968, hasta concretarse en la actual reforma de la PAC (1992) y acuerdos del GATT (que entran en vigor el 1995). El artículo plantea la repercusión de estas reformas en España; en este sentido manifiesta que su repercusión no será tan relevante como se temía en cuanto a precios i acceso a la intervención, pero, por contra, se observan desajustes significativos en el nivel de cuota. Entre las alternativas se insiste en la atención al mercado (comercialización, promoción del consumo y calidad).

SUMMARY

This article synthetizes the evolution of the OCM in the Bovine Meat Division. Established in 1968 it has been amended by the PAC reform (1992) and GATT agreements (1995). The repercussion in Spain of these amendments is commented. This repercussion will not be so important as was suspected in prices and intervention but there are significant disaccord in the level of the quota.

An injunction in marketing activities is made (commercializing, consumption promotion and optimization of quality).

1. Jefe de Servicio de Vacuno y Ovino, Subdirección General de Vacuno y Ovino del M.A.P.A.

No tiene mucho sentido hablar de la aplicación de la reforma de la PAC en el sector carne de vacuno sin tratar previamente de entender las razones que la motivaron y los grandes principios que la rigen.

La Organización Común de Mercados (OCM) del sector carne de vacuno se creó en el año 1968 a través del Reglamento (CEE) 805/68 del Consejo. Este Reglamento tiene rango de Reglamento base. En esta norma se establece toda la legislación básica por la que se rige el sector carne de vacuno en la Unión Europea. El Reglamento responde al sistema clásico de O.C.M. y contempla distintas materias:

- Un régimen de precios.
- Un régimen de apoyo al mercado.
- Régimen de ayudas.
- Régimen de intercambios.

En el año 1968 la situación en la Comunidad era de déficit neto de carne. Esta necesidad de carne viene determinada por dos factores:

- Un incremento de la población urbana e industrial.
- Una estructura de producción que estaba orientada en una gran medida al autoconsumo o al consumo cercano.

Ante esta situación la política agraria se plantea como objetivo primordial el incremento de la producción y la adecuación de toda la estructura productiva.

Para cumplir estos objetivos la solución planteada es la de establecer una política muy fuerte de apoyo institucional a los precios y un férreo sistema de protección en frontera. A estos dos principios fundamentales responde el Reglamento 805/68.

Estas medidas produjeron incrementos constantes y rápidos de la producción y una mejora de toda la estructura productiva que trabajaba con unos niveles de precios garantizados muy altos y con una nula competencia del exterior.

Esta situación de incremento de producción unida a un estancamiento de la demanda produce en la mitad de los 70, por primera vez, un exceso de oferta sobre el consumo. Este excedente de producción es en estos momentos todavía muy ligero y se palia con compras en régimen de intervención y fomento de las exportaciones.

Es en los años 80 cuando la situación se agrava con un incremento constante de la producción y por lo tanto con la aparición de un excedente que ya se podría calificar de crónico o estructural. Es decir, la estructura de producción, arropada por toda una serie de medidas de apoyo, se encuentra totalmente sobredimensionada.

Con la aparición de los excedentes el sistema comienza a generar una ingente cantidad de gastos para la Comunidad. Estos gastos se dirigen fundamentalmente a la compra de, cada vez más, enormes cantidades de carne por parte de los organismos de intervención que genera un enorme stock que necesita, a su vez, unos costes elevados de mantenimiento y que tiene como única salida la exportación aún a fuerza de producir costes adicionales en forma de restituciones y precios de venta mucho más bajos que los de compra.

Toda esta situación obliga a la Comunidad a reformar la O.C.M. en el año 1985. Esta reforma pretende reducir el apoyo a todo el sistema de precios, mediante una disminución de los precios institucionales y con un endurecimiento de las medidas al objeto de dificultar el acceso a la intervención, y en compensación se comienza a instaurar un sistema de primas directas al productor.

Es en este momento cuando la Comunidad comienza a plantearse un cambio en la filosofía de apoyo al sector agrario. En esta época la Comisión plantea una revisión profunda de todo el sistema.

Esta revisión se mueve en torno a unos ejes claros:

- Cambiar el apoyo a los mercados (FEOGA Garantía) por un apoyo a las rentas.
- Mejora y adecuación de la estructura productiva a las necesidades del mercado.
- Fijación de población en las zonas rurales y especialmente en aquellas que cuentan con limitaciones naturales.
- Potenciar la labor del agricultor y ganadero como protector y cuidador del medio ambiente, etc.

Toda esta reforma que fue muy ambiciosa en su espíritu se plasmó en la reglamentación de una forma mucho más prudente. Es decir, las medidas de endurecimiento o flexibiliza-

ción de la política de precios fue muy moderada y por lo tanto también lo fueron las primas instauradas.

A pesar de la moderación de las medidas, el resultado inicial, al menos en nuestro sector, fue realmente satisfactorio y en los años sucesivos se asistió a una ligera reducción de la producción, que acompañado de un incremento del consumo y una mejora de los mercados internacionales motivado, sin duda, por la bonanza económica de la segunda mitad de los 80, produjo una reducción drástica de los excedentes y una gran estabilidad de los precios.

Esta situación se mantuvo más o menos estable hasta el final del decenio, momento en que debido a la buena situación de los mercados la producción vuelve a dispararse, lo que unido a un nuevo estancamiento del consumo, a las crisis internacionales que provocan la pérdida de una buena parte de nuestros mercados exteriores y a la guerra comercial que la Comunidad viene sosteniendo con los EE.UU., se produce, de nuevo, la rotura del equilibrio y la aparición de nuevos excedentes y una crisis financiera y de precios muy superior a la de principios de los años 80.

Ante esta situación, en la que no se encuentra sólo la carne de vacuno, la Comisión se plantea la necesidad de volver a reformar en profundidad toda la PAC. Nuevamente la reforma de la PAC se mueve con unos principios muy similares a la reforma del 85 aunque, y una vez aprendida la lección, con unas medidas mucho más drásticas y ambiciosas. La reforma del año 92 se fundamenta en los siguientes principios:

- Cambio de la política de precios por una política de apoyo directo a las rentas con limitaciones cuantitativas.
- Congelación o disminución de la producción.
- Fijación de población rural.
- Fomento de prácticas que respetan el medio ambiente.

Para cumplir estos objetivos la reforma en el sector carne de vacuno establece las siguientes medidas:

- Reducción drástica de los precios institucionales.
- Endurecimiento del acceso a la intervención.

- Limitación de las cantidades de compra.
- Compensaciones directas a los ganaderos vía primas.
- Fijaciones de límites de referencia. Cuotas.
- Fomento de la extensificación y de las prácticas que respetan el medio ambiente.

Como vemos las dos únicas diferencias sobre la reforma del año 85 están en la aparición de las cuotas, es decir, se apoyan las rentas de los productores vía primas pero sólo hasta un cierto número de animales, aparición clara del concepto de extensificación y de la producción ligada a la tierra, recordemos la aplicación de un factor de densidad y en que las medidas adoptadas son mucho más drásticas que las que se recogieron en la reforma del 85. Podríamos afirmar que esta nueva reforma del 92 es una continuación corregida y aumentada de la producida en el 85.

Una vez enunciados es el momento de explicar brevemente como se traducen los grandes principios en el terreno de los reglamentos.

En primer lugar, se plantea la reducción del 15 % del precio de Intervención. Esta reducción responde en un 10 % a la rebaja de los costes producida por la baja prevista de los precios de los cereales. Esta previsión de bajada de los precios de los cereales se basa en la reducción de sus precios institucionales. El otro 5 % de recorte trata de acercar nuestros precios al mercado internacional.

La citada reducción del 15 % se está aplicando en tres tramos iguales del 5 %, el último de los cuales tendrá lugar en la campaña 95/96 y situará el precio de intervención en 291,55 Ecus por cada 100 Kg. de peso canal.

En el régimen de compras de intervención, la reforma refunde las dos redes de seguridad existentes en una sola, que entra en funcionamiento cuando simultáneamente el precio medio comunitario se sitúe por debajo del 78 % del precio de intervención y el precio del país esté por debajo del 60 % de dicho precio de intervención.

En este capítulo de la Intervención también se introduce un límite anual de compras que se sitúa en el año 1993 en 750.000 t. y que irá rebajándose anualmente hasta llegar a las 350.000 t. en el año 1997. Para 1994 la cantidad está fijada en 650.000 t. En este límite no están incluidas las compras por el

sistema de Red de Seguridad.

Pero es quizá en el régimen de primas donde se producen los mayores y más importantes cambios.

En primer lugar y como compensación por la rebaja del precio de Intervención, se incrementa de forma considerable la cuantía de las primas. Así se cumple el cambio de la protección vía precios por un apoyo directo a las rentas.

En este contexto la prima de vacas nodrizas pasa de 40 a 120 Ecus y la prima especial de 40 a 90 Ecus. El incremento, no obstante, se aplicará, igual que la reducción de precios, en tres tramos, comenzando el año 1993 con 70 Ecus y 60 Ecus respectivamente para vacas y bovinos machos. En el año 1994 la cuantía aplicable es de 95 Ecus para las nodrizas y de 75 Ecus para los bovinos machos.

Por otra parte se reestructura la prima especial que ahora se puede conceder dos veces en la vida del animal. La primera vez cuando éste cumple 10 meses y la segunda después de llegar a los 22 meses.

No obstante, el incremento de la cuantía de las primas podría tener un efecto estimulante sobre los censos produciendo un no buscado aumento de la producción. Por esta razón se introducen, como medidas correctoras, un sistema de cuotas de animales primables por un lado y un factor de densidad por otro.

Las cuotas se entienden, en este sector, como número máximo de animales primables. La cuota se fija por explotación en el caso de las vacas nodrizas y por Estado miembro en el caso de la prima especial. Es decir, la cuota es individual en nodrizas y nacional en bovinos machos.

Las cuotas se fijan en base al número de animales primados en un año de referencia que puede ser, a elección del Estado miembro, el año 1990, 1991 o 1992.

El factor de densidad se define como un número máximo de U.G.M. (Unidades de Ganado Mayor) por hectárea que puede ser primado. Esta densidad viene a expresar la carga ganadera de la explotación y se fija en 2 U.G.M./Ha. No obstante, la entrada en vigor de esta medida es progresiva comenzando con 3,5 U.G.M./Ha. en 1993 para llegar a las citadas 2 U.G.M. en 1996.

Esta última medida, además de un claro carácter restrictivo de la producción, trata de

orientar a los productores hacia prácticas más extensivas. En este sentido se introduce, además, una prima complementaria de 30 Ecus/cabeza para aquellas explotaciones que tengan una carga ganadera inferior a 1,4 U.G.M./Ha.

Por último y, sólo en el caso de las vacas nodrizas, se autoriza a los Estados miembros a pagar una prima nacional complementaria que no podrá superar los 25 Ecus y que financiará el FEOGA en las zonas objetivo 1 hasta los 20 Ecus.

Para poder concluir esta visión, muy general, sobre la reforma es necesario hacer un pequeño balance de los casi dos años de aplicación.

A nivel de la Unión Europea las dos medidas que más temor producían «a priori» eran las referidas a los precios institucionales y a la Intervención. No obstante, gracias a la bajada de producción que ha tenido lugar durante el año 1993 y que continúa en el primer semestre de 1994, hemos disfrutado de un cierto equilibrio entre oferta y demanda que no hacían necesaria ninguna medida de intervención y que han mantenido los precios a niveles más que aceptables. Esta situación de bonanza ha conseguido que pasara casi desapercibida la rebaja de los precios y el endurecimiento de una Intervención que casi no se ha usado.

Si como parece indicar el tradicional ciclo de producción de carne de vacuno, a partir del segundo semestre de este año se produce un repunte de la producción, será entonces cuando podamos evaluar el efecto que sobre el mercado tendrán estas medidas.

En cuanto a la aplicación del régimen de cuotas parece que no ha tenido un efecto especialmente negativo ya que al permitir que el año 1992 se tomara como referencia, los productores no han percibido ningún salto y han podido adaptarse sin tener que reducir sus efectivos. El efecto que se espera de estas cuotas es que junto con la aplicación del factor de densidad produzca una estabilización de los censos al nivel del año 1992.

No obstante y en el contexto de la discusión del paquete de precios 94/95 ha sido necesario tomar medidas correctoras en el caso de la prima especial. La Comisión observó como durante el año 1992 se produjo un cierto incremento artificial de las solicitudes de prima, que llegó a ser casi escandaloso en algunos Estados, lo que elevó excesivamente la

cuota total de la Unión. Ante la situación descrita el Consejo Europeo ha decidido rebajar el volumen de cuota de casi todos los Estados miembros a excepción de España y Portugal.

A nivel español la aplicación de la reforma no levantaba una especial inquietud en lo referente a los precios y a la intervención, ya que en nuestro país las compras en régimen de intervención no han tenido un gran volumen. No obstante, se temía que pudieran afectarnos de rebote los excedentes de otros países. Estos incidirían negativamente en todos los mercados europeos.

En cuanto a la aplicación del régimen de cuotas en España hay que diferenciar entre vacas nodrizas y prima especial.

La cuota de vacas nodrizas se ha demostrado en general suficiente, no planteando mayores problemas que los derivados de una gestión necesariamente más complicada y que ha producido retrasos en la asignación de los límites individuales y algún problema particular.

Por el contrario la cuota nacional de la prima de los terneros se ha considerado ya desde el principio escasa y aunque en el año 1993 ha sido suficiente para las solicitudes presentadas, se espera que resulte pobre para nuestras necesidades futuras.

El motivo de este desfase hay que buscarlo en que nuestra estructura productiva se concentra en grandes cebaderos por un lado, que sólo podían solicitar la prima por 90 animales, y en pequeñas explotaciones que ceban menos de 10 cabezas y que por la pequeña cuantía de la prima (6.000 pesetas) no la solicitaban por otro, quedando por tanto un gran número de animales sin primar (más del 50 %) y como quiera que la cuota se fija en base a los animales primados el resultado es que sólo disponemos de cuota para aproximadamente el 50 % de los animales machos que se sacrifican.

Esta pequeña cuota se ve además comprometida porque al elevarse la cuantía de las primas, muchos productores que antes no pedían la prima ahora lo harán y, además, otros productores que no cebaban sus animales ahora los retendrán hasta cobrar la prima. Estos dos factores producirán un efecto de atomización de las solicitudes que elevarán su número muy por encima de los actuales niveles, aunque los cebaderos sólo puedan solicitar la prima por 25 animales y no por 90

como hasta ahora. Es decir, la reforma de la PAC crea una expectativa que luego no se cumple al ser insuficiente la cuota disponible.

Este último argumento ha sido el utilizado por el Gobierno Español durante la negociación del paquete de precios 94/95 para conseguir que no se rebajase nuestra cuota como la del resto de nuestros socios y para que la Comisión se comprometiera a estudiar más detenidamente nuestro caso y realizar las propuestas oportunas antes de fin de año.

Por último, el incremento de la cuantía de las primas ha visto aumentado su efecto debido a las diversas devaluaciones de la peseta que tuvieron lugar durante el año 1993 y que hicieron saltar el Ecu verde desde las aproximadamente 160 del año 92 a las 192,319 pesetas actuales y que situará la prima de vacas nodrizas para el año próximo en algo más de 23.000 pesetas, a las que habrá que sumar las 3.846 pesetas de la prima nacional y en su caso las 5.769 pesetas de la prima por extensificación.

El importe de esta prima de vacas nodrizas está produciendo una cierta apetencia por los derechos (cuota) de vaca nodriza y es posible que a medio plazo estos derechos se coticen separadamente del precio de los animales.

Por último no podemos terminar este artículo sin apuntar simplemente que en enero de 1995 entra en vigor el acuerdo GATT y que este Acuerdo puede afectar al sector vacuno especialmente en lo referente a las exportaciones, con lo que cobra una mayor importancia la necesidad de evitar la aparición de excedentes.

Para finalizar este artículo creo que sería interesante recordar que la Reforma, el GATT, etc., marcan las reglas generales del juego y las tendencias pero no determinan por sí solas ni el éxito ni el fracaso del sector de carne de vacuno español. Debemos pensar que el futuro, el éxito o el fracaso dependen en gran medida de nosotros y de nuestra capacidad de evolución que, necesariamente, deberá pasar por ideas como las siguientes:

- Una acomodación de la producción al mercado.
- Una mejora de la comercialización de nuestros productos. Será necesario realizar grandes esfuerzos en el sentido de uniformar más el producto y mejorar su presentación. En este sentido también adquiere una

vital importancia racionalizar la dimensión de las actuales redes de comercialización, acercando más al productor y al consumidor lo que redundaría en la reducción de márgenes y aumento de la eficacia.

- Recuperación de un consumo a la baja. Para ello será necesario apostar por la calidad. No obstante se hace necesario no olvidar que existen dos calidades o dos niveles de calidad.

Por un lado existe una calidad que podríamos llamar superior, que se da en aquellos productos que presentan unas características

sensiblemente mejores que el producto normal. Este tipo de producto «especial» tiene un mercado cada vez más importante aunque limitado a capas sociales con un nivel económico medio-alto que se localiza en grandes centros urbanos.

Por otro lado existe una calidad más genérica y que se dirige a capas mucho más numerosas de la sociedad y que consiste en dar al consumidor un producto que él esté dispuesto a consumir sin reticencias ni suspicacias. Es en definitiva dar al consumidor lo que este demanda.