

UNA NOVA POLÍTICA AGRÀRIA COMUNITÀRIA DE BAIX COST PER AL 2013?

ALBERT MASSOT MARTÍ*

PARLAMENT EUROPEU

albert.massot@europarl.europa.eu

Resum

El procés de reformes de la política agrària comunitària (PAC) encetat l'any 2003, basat en la dissociació dels ajuts respecte a la producció, no ha acabat i per a l'any 2008 s'anuncia una *revisió mèdica (Health Check)*, preparatòria d'un canvi radical dels paràmetres, materials i financers, d'aquesta política per a l'any 2013, un cop s'acabi el termini de les actuals perspectives financeres de la UE-27. Aquesta comunicació presenta els eixos i els reptes principals que s'endevinen per a la revisió del 2008 a partir dels darrers pronunciaments de la Comissió Europea.

1. El punt feble de la nova PAC: el finançament

El mes de maig de 2006, després d'una àrdua negociació entre la Comissió, el Consell i el Parlament Europeu, es va formalitzar l'Acord interinstitucional de perspectives financeres per al període 2007-2013 (quadre 1). Aquesta decisió va tancar el llarg procés de reformes de la PAC encetat el 2003, que apostà per un *nou model de suport a les explotacions* basat en *pagaments deslligats (dissociats en la terminologia comunitària) de la producció*.

* Administrador principal. Parlament Europeu. Les opinions de l'autor s'expressen a títol personal i no comprometen la institució en la qual treballa.

Des d'aleshores fins avui, la política de mercats i ajuts s'ha anat encabint, *per etapes*, sector per sector, en el nou referent normatiu, el Reglament (CE) 1782/2003,¹ i els pagaments únics a l'explotació (PU) s'han consolidat com el règim general de suport de l'agricultura europea. La qual cosa, de retruc, ha convertit la PAC en una política bàsicament adreçada al suport directe de les *rendes dels productors*, pràcticament buida de mesures d'orientació o regulació dels mercats.

El quadre 2 permet xifrar l'abast d'aquesta darrera afirmació: si partim dels compromisos existents en pagaments únics dissociats per als 27, resultants de les darreres adhesions i de les reformes sectorials aprovades des del 2003 (sobre l'anomenat *paquet mediterrani* i el sucre), i hi afegim la proposta de reforma de les fruites i verdures (que, recordem, dissozia els ajuts per a les produccions transformades), es pot comprovar que a l'any 2007 aquests ajuts assoleixen els 38.3000 milions d'euros i, arran dels increments successius ja pactats en favor dels nous estats membres, superaran els 44.000 milions d'euros l'any 2013 (quadre 2.VI).

Però el més significatiu és comparar aquests compromisos dels 27 amb els sostres *efectivament* disponibles de les perspectives financeres 2007-2013, un cop restada la *modulació obligatòria*. Es confirma que el matalàs per al finançament de les intervencions de mercats diferents als ajuts a la renda (per exemple, emmagatzematge, suplementes lligats a la producció, restitucions a l'exportació, destil·lacions, retirades, etc.) es van diluint fins al punt que l'any 2013 tot just un 6,4 % dels crèdits de la rúbrica del primer pilar de la PAC estarà a disposició de les mesures de regulació i d'orientació dels mercats (percentatge VII/III).

Segons aquestes dades, es compren millor l'*abast real* de l'Acord de perspectives financeres 2007-2013 per a l'agricultura europea. Entre els punts més rellevants esmentem:

a) La pràctica *congelació de la despesa agrària* de mercats als nivells de 2006 per als 15, confirmada per la dissociació dels ajuts (calculats sobre la base de referències històriques).

b) La distribució posterior a 27 membres, la qual cosa, malgrat signifiqui només una reducció d'uns 6.000 milions en favor dels 12 nous membres (un xic més del que rep Espanya en un exercici), no deixa d'augmentar la pressió dins d'un marc financer ja prou rígid.

c) En contradicció clara amb les expectatives creades amb la nova PAC, *redueix* el finançament *del segon pilar de la PAC, o política de desenvolupament rural* (del 9,1 % del pressupost global el 2006 al 7,3 % el 2013) (quadre 1, 2c), conseqüència directa de la caiguda que pateix tot el pressupost comunitari (de l'1,10 % de la renda nacional bruta el 2006 a l'1,01 % el 2013, quadre 1, final).

1. DOCE L 270 de 21.10.2003, modificat pels reglaments (CE) 583/2004 (DOCE L 91 de 30.3.2004), 864/2004 (DOCE L 161 de 30.4.2004), 2217/2004 (DOCE L 375 de 23.12.2004), 118/2005 (DOCE L 24 de 27.1.2005), 2183/2005 (DOCE L 347 de 30.12.2005), 319/2006 (DOCE L 58 de 28.2.2006), 1156/2006 (DOCE L 208 de 29.7.2006), 1405/2006 (DOCE L 265 de 26.9.2006) i 953/2006 (DOCE L 175 de 29.6.2006).

Quadre 1. Acord de perspectives financeres 2007-2013 per a la PAC (subrúbriques 2b i 2c)

CRÈDITS DE COMPROMÍS DE LA PAC											
I TOTALS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013	2007-2013	2013
2b. Agricultura (política de mercats i ajuts directes - FEAGA) per a la UE-27, de la qual:	43.735 (37,9%)	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105 (32%)	293.105 (33,9%)	
— I. Nous membres (2006: UE-10; resta: UE-12)	2.388	3.192	3.987	4.556	5.129	5.678	6.219	6.819	35.580		
— II. UE-15	41.347 (35,3%)	39.928	38.710	37.723	36.735	35.775	34.828	33.826	257.525 (26,6%)	257.525 (29,7%)	
2c. Agricultura (desenvolupament rural - FEADER) per la EU-27, de la qual:	10.544 (9,1%)	10.710	10.447	10.185	9.955	9.717	9.483	9.253	69.750 (7,3%)	69.750 (8,0%)	
— Import total previst per la UE-15	—	—	—	—	—	—	—	—	36.740		
— Import total previst per la UE-12	—	—	—	—	—	—	—	—	33.010		
TOTAL CRÈDITS DE COMPROMÍS PLURIANUALS PER A LA UE-27	115.448 (100%)	120.702 (100%)	121.473 (100%)	122.564 (100%)	122.952 (100%)	124.007 (100%)	125.527 (100%)	127.091 (100%)	864.316 (100%)		
Total crèdits compromís en % de la RNB	1,10%	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%		

Nota: En milions d'euros a preus constants de 2004, amb deflactor del 2 %; i percentatge sobre el total dels compromisos de despesa.

Fonts: Elaboració pròpia a partir del document de la Comissió «Working Document of the Commission Services: Indicative breakdown of expenditure within individual headings and sub-headings, after the dialogue of 4 April 2006», Fiche 94 REV1, 11 abril 2006; l'Acord interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió sobre disciplina pressupostària i bona gestió financera (DOCE L 139, de 14.6.2006, p. 1-17, annex I); i la Decisió del Consell 2006/493, de 19.6.2006, que fixa l'import en favor del desenvolupament rural entre 2007-2013 i la seva distribució anual (DOCE L 195, de 15.7.2006, p. 22) (Massot, 2007).

Quadre 2. Política de rendes vs. política de mercats: marges disponibles dins del primer pilar de la PAC durant el període 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013 2007=100)
I. RÚBRICA 2b de MERCATS de la UE-27*	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574	106,1
II. Modulació obligatòria (estimació)	-984	-1.300	-1.400	-1.400	-1.400	-1.400	-1.400	142,2
III. RÚBRICA 2b EFECTIVA UE-27 (I-II)	44.775	44.917	45.279	45.746	46.217	46.693	47.174	105,3
IV. LLINDARS Pagaments únics (PU) de la UE-25**	37.700	39.335	40.080	40.522	41.136	41.749	42.363	112,4
V. LLINDARS de PU per a Bulgària i Romania***	642	779	911	1.040	1.298	1.556	1.814	282,5
VI. TOTAL de PU (UE-27) (IV + V)	38.342	40.114	40.991	41.562	42.434	43.305	44.177	115,2
VII. MARGE LLIURE DEL 1r PILAR PAC (III- VI)	+6.433	+4.803	+4.288	+4.184	+3.783	+3.388	+2.997	46,6
% VI / III	85,6 %	89,3 %	90,5 %	90,8 %	91,8 %	92,7 %	93,6 %	—
% VII / III	14,4 %	10,7 %	9,5 %	9,2 %	8,2 %	7,3 %	6,4 %	—

Nota: En milions d'euros a preus corrents.

* I. Sostre de la rúbrica 2b per a la política de mercats i ajuts directes de la UE-27 per al període 2007-2013 a preus corrents. Inclou tant les intervencions de mercats (despeses de regulació i intervenció, subvencions a l'exportació, ajuts a la producció) com els pagaments dissociats en les seves tres fórmules (PU a l'explotació o *Single Payment Scheme* [SPS], pagaments del model regional, i el règim simplificat de pagament únic a l'hectàrea dels nous estats membres, o *Single Area Payment Scheme* [SAPS]).

** IV. Suma dels llindars nacionals dels pagaments únics per als 25 segons els annexos VIII i VIIIbis del Reglament (CE) 1782/2003, després de la reforma del sucre (Reglament CE 1156/2006), als quals s'afegeixen els pagaments dissociats de la proposta de reforma de l'OCM de fruites i verdures (COM (2007) 17, de 24.1.2007) a partir de 2008.

*** V. S'inclouen els pagaments únics a l'hectàrea previstos per a Bulgària i Romania, augmentats a partir del 2008 amb els pagaments dissociats de la proposta de reforma de l'OCM de fruites i verdures (COM (2007) 17, de 24.1.2007).

Font: Elaboració pròpia (MASSOT, 2007) a partir de les dades dels annexos VIII i VIIIbis del Reglament CE 1782/2003, modificats pel Reglament CE 1156/2006 (DO L 208 de 29.7.2006), les estimacions de la Comissió presentades arran de l'Avantprojecte de pressupost de l'exercici 2007, i la proposta de reforma de l'OCM de fruites i verdures (COM (2007) 17).

d) L'aplicació del principi de *disciplina financera dins de la PAC*, amb l'objectiu de garantir el respecte dels sostres anuals fixats, la qual cosa faculta la Comissió a proposar reduccions dels ajuts existents en el cas d'aparèixer un risc d'ultrapassament (sigui per increments de la despesa de mercats, sigui per la disminució dels crèdits, arran de noves modulacions).

Amb aquestes premisses, arribem a una conclusió addicional: a partir del 2008 entrarem en un nou cicle de reformes que servirà com a preàmbul d'un *redisseny en profunditat de la PAC* un cop s'acabin les perspectives financeres actuals, l'any 2013. Un cicle que tindrà un fort biaix financer, i posa en entredit l'aferissada defensa del finançament del primer pilar de la PAC mostrada per nombrosos estats (també Espanya) i el conseqüent acord polític de la Cimera d'octubre de 2002, que apostà per la congelació del pressupost agrari als nivells de 2006. Els representants dels estats, entestats a preservar els saldos agrofinancers en favor de les seves hisendes, van infravalorar el dinamisme dels dispositius creats a partir de 2003, que amb el temps obtindrien vida pròpia i, incapaços de fer front a les demandes de la ciutadania, a l'evolució dels mercats o, en fi, a efectes de les noves ampliacions en perspectiva, amagaven ja dins seu un impuls inexorable en favor de nous canvis.

I la millor prova de tot això es va formalitzar en les mateixes conclusions de la Presidència de la Cimera de maig de 2006: com apèndix de l'acord de perspectives financeres 2007-2013, el Consell Europeu es va pronunciar en favor d'una revisió pressupostària a mitjà termini, l'any 2008, amb un impacte directe sobre la PAC.

2. La primera cita per a una nova reforma de la PAC: la revisió mèdica de 2008

En principi, la revisió de 2008 s'hauria de centrar en una *anàlisi del conjunt de les finances comunitàries*, incloent-hi el futur del *xec britànic*, una assignatura que restà pendent de solució en el Consell Europeu de 2006. En conseqüència, les primeres cartes seran repartides pel president Durão Barroso i la comissària de Programació Financera i Pressupost, Dalia Grybauskaitė, tot avançant les reformes. S'obrirà un període de consultes interinstitucionals i al final del 2008 es presentaran propostes de canvi. Les decisions, incloent-hi un ajustament de les perspectives financeres vigents, s'haurien d'aprovar *per unanimitat abans de les eleccions al Parlament Europeu del 2009*, encara que algunes es puguin aplicar *només a partir del 2013*.

Tanmateix, un cop llençat el desafiament al més alt nivell, sembla evident avui que el *futur règim financer* de la principal política de despesa de la Unió esdevindrà el catalitzador de totes les negociacions entre els estats, i la Comissió aprofitarà la cita per plantejar una *reflexió en profunditat sobre els mecanismes de la nova PAC*. La qual cosa es traduiria en la presentació per part de la comissària Fischer Boel, al juliol del 2007, d'un primer *llibre verd* amb l'objectiu explícit d'obrir públicament els debats, i tot seguit, a la *primavera del 2008*, d'un *paquet específic de propostes agràries*. Seguiria un complex procés de negociació i, finalment, una decisió del Consell, que, encara que pugui ser adoptada per majoria qualificada,

probablement es retroalimenta dels debats financers i resti lligada al bon resultat de la revisió pressupostària.

Per què ja es pot aventurar que allò que va néixer com un exercici d'avaluació financera en el fragor de la negociació del marc pressupostari 2007-2013 ha de desembocar en una nova reforma dels instruments de la PAC? Ho confirmen tres factors:

- Primer, el fet que la revisió de 2008 hagi estat batejada per la comissària amb el significatiu nom de *revisió mèdica (Health Check)*, precedida o acompanyada d'una llarga llista d'*informes* sobre l'aplicació efectiva dels mecanismes de la PAC instaurats entre 2003 i 2006, a presentar per la Comissió segons el que disposen els reglaments ja vigents,² oportunament interpretats com veritables *clàusules de revisió* del cabal comunitari agrícola.
- Segon, que el 2008 s'extingeix el règim d'ajuts a l'hectàrea (*Single Area Payment Scheme* [SAPS]) aplicat als nous estats membres, alhora que es coneixeran millor els efectes sobre el pressupost agrari del *principi de disciplina financera* després de l'entrada de Bulgària i Romania; amb la qual cosa es reobrirà el debat de fons sobre el règim financer dels ajuts, i molt en particular dels dissociats, i, indirectament, sobre la funcionalitat i la legitimació d'aquests.
- En tercer i darrer lloc, donen suport al biaix reformista els treballs en curs de *simplificació legislativa*. La voluntat de potenciar la qualitat i la transparència legislatives i de reduir la complexitat de les normes de la PAC ja es va concretar en la Comunicació de 2005, «Simplificar i legislar millor en el marc de la política agrària comunitària»,³ que partia de la diferenciació entre una simplificació tècnica i una simplificació política. Per *simplificació tècnica* s'entén la revisió dels textos legals, dels procediments administratius i dels mecanismes de gestió corrent, per a fer-los més clars i coherents sense canviar per això les polítiques subjacents. Al contrari, la simplificació política fa referència a la reducció de la complexitat de la PAC mitjançant canvis en els *instruments* d'intervenció agraris i rurals, que s'hauran de basar quan sigui necessari en avaluacions d'impacte i que conduiran a una «reelaboració de les polítiques amb un element simplificador», tot citant els termes exactes de la Comunicació.

2. Informes: l'aplicació del règim de conreus energètics (a presentar abans del 31 de desembre de 2006 i que ja s'ha formalitzat - COM(2006) 500, de 22.9.2006); l'evolució de la condicionalitat dels ajuts (abans del 31 de desembre de 2007); la utilització de les terres dins del règim regional de dissociació i el seu impacte en el sector de fruites i verdures (abans del 31 de desembre de 2007); les perspectives del mercat lleter i el règim de quotes (abans del 31 de desembre de 2008); l'avaluació del règim de farratges (abans del 31 de desembre de 2009); l'aplicació de la dissociació parcial (abans del 31 de desembre de 2009); els resultats obtinguts per la reforma del paquet mediterrani i especialment en el sector del cotó (abans del 31 de desembre de 2009), i, en fi, sobre el sistema d'assessorament a les explotacions (abans del 31 de desembre de 2010).

3. COM (2005) 509, de 19.10.2005. Per a més detalls sobre la simplificació, vegeu http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm.

Els treballs de simplificació tècnica han de desembocar en breu en mesures concretes a partir d'un *pla d'acció* publicat a l'octubre de 2006.⁴ Complementàriament, el desembre d'aquest mateix any, es va presentar una proposta de creació d'una OCM única amb l'objectiu de codificar en un sol text els instruments de gestió de les vint-i-una organitzacions comunes de mercat avui existents.⁵ Resumint, la Comissió pretén una PAC regulada en el futur per quatre textos bàsics: un per als pagaments (Reglament (CE) 1782/2003), un altre per al finançament, un altre per al desenvolupament rural, i un quart per a l'OCM única.

El fet és que la simplificació tècnica fins avui quasi no ha tingut efectes pràctics. Al contrari, la simplificació política s'ha materialitzat en les darreres reformes sectorials, basades en la dissociació del suport, es concreta a les propostes de reforma de les OCM del vi i de les fruites i verdures actualment en negociació,⁶ i, al final portarà a la revisió de 2008, com ho corroboren els darrers discursos de la comissària Fischer Boel, davant de diferents fòrums per a sondejar les reaccions dels actors polítics i professionals.⁷ Entre les mesures que la comissària ha anat esbossant en la perspectiva del 2008 i el 2013, cal esmentar:

a) La conveniència d'avançar cap un únic model de dissociació del suport, de caràcter total i uniforme per als 27, tot permetent als estats que ajustin progressivament les heterogènies fórmules aplicades avui,⁸ en l'horitzó d'instaurar un ajut base únic per hectàrea el 2013.

b) L'eliminació consegüent de les nombroses excepcions nacionals introduïdes i, especialment, la dissociació parcial.

c) L'oportunitat de redefinir la distribució actual de la despesa agrària, avui cristal·litzada segons referències històriques i d'esquena a la dinàmica dels mercats, mitjançant la modulació o la introducció de sostres màxims d'ajut per explotació.

4. «Simplification of the Common Agricultural Policy. Action Plan», DG Agriculture and Rural Development, Working Paper, octubre 2006.

5. COM (2006) 822, de 8.12.2006.

6. Comunicació i documents de treball per al sector vitivinícola (COM (2006) 319 i SEC (2006) 770 i 780, de 22.6.2006) en espera de les propostes de reforma a presentar el mes de juny de 2007; propostes legislatives de modificació de l'OCM de fruites i verdures publicades el gener del 2007 (COM (2007) 17, de 24.1.2007).

7. Per a una panoràmica dels recents discursos de la comissària, veg. http://ec.europa.eu/commission_barroso/fischer-boel/speeches/index_en.htm.

8. Recordem que tres models d'aplicació de la dissociació coexisteixen avui a la UE-27: 1) el model de base, de pagament únic a l'explotació segons referències històriques (*Single Payment Scheme* [SPS]), escollit per nou estats (Àustria, Bèlgica, Espanya, França, Grècia, Irlanda, Itàlia, Països Baixos i Portugal) i dues regions del Regne Unit (Escòcia i Gal·les); 2) el model regional, basat en un ajut base per zones o sistemes productius territorials (pastures, muntanya, pla, etc.), equivalent a una redistribució immediata dels imports assignats *a priori* sobre les referències històriques, fórmula aplicada, totalment o parcialment, per Alemanya, Dinamarca, Finlàndia, Luxemburg, Suècia i, dins del Regne Unit, Anglaterra i Irlanda del Nord; i 3) el règim simplificat, basat en un pagament únic a l'hectàrea (*Single Area Payment Scheme* [SAPS]), que s'aplica als dotze nous estats membres.

d) La possible recerca d'una nova legitimitat dels pagaments dissociats, basada en els handicaps territorials i/o de competitivitat d'una agricultura europea que, per voler preservar la naturalesa multifuncional i els béns i serveis públics que subministra a la societat, es veu sotmesa a uns sobrecostos en comparació dels seus principals competidors i que el mercat, via preus, encara no remunera.

e) La possible supressió de les escasses mesures de regulació dels mercats existents, paral·lela a l'extinció de les restitucions a l'exportació que l'OMC imposarà i, en aquest context, encara que no sembla que hi hagi una voluntat ferma d'avançar vers la desaparició de les quotes lleteres, prevista per al 2014-2015, és força probable que amb la *revisió mèdica* es donin senyals clars al sector sobre la no prolongació;

f) La urgència de dotar-se de mecanismes de gestió de crisis per a fer front als desequilibris sistèmics dels mercats, que complementin el suport a la renda dels ajuts dissociats, per definició de caràcter fix i incapaç de preservar l'estabilitat dels mercats interns davant de les fluctuacions de preus provinents de l'exterior en una economia cada dia més oberta i global.

g) Un aprimament més que probable dels nivells de suport agrari en favor d'altres polítiques comunes més enllà del 2013, amb el redisseny conseqüent d'una PAC de baix cost i, de retruc, més selectiva.

En conclusió, es pot afirmar que són les incongruències acumulades del model de suport a les explotacions consagrat a partir del 2003 les que atorguen la millor coartada a la Comissió per a la *revisió mèdica*. I, en aquest context, tot seguint el *model de revisió intermèdia* aplicat pel comissari Fischler el 2002, s'aprofita qualsevol buit legal per a accelerar el procés de reformes i trencar les resistències que sorgeixin dins d'una Unió en crisi, tenallada per un procediment de presa de decisions a 27 esclerotitzat. Cal dir, si més no, que la raó última d'aquesta crisi no és pot atribuir a la PAC. Més aviat rau en la pèrdua progressiva de força de l'esperit europeista i l'*absència d'un projecte d'integració renovat i compartit* pel conjunt dels estats. Una manca de discurs polític, i financer, que ja es va evidenciar amb les adhesions del 2004. El fet és que una ampliació sense comparació amb les anteriors va trencar els febles lligams que lligaven les finances europees. Davant el repte històric i, afeïriem, indefugible, de la unificació política del Vell Continent, els 15 van optar per la fugida cap endavant, tot sent conscients dels límits del Tractat de Niça per a digerir les adhesions i l'impacte financer que implicarien.

Amb aquests vímets s'ha obert una veritable *guerra de posicions* dins del Consell, en dos vessants: a) la *institucional*, entre els *lliurecanvistes* (partidaris d'un gran mercat paneuropeu sense quasi polítiques comunes) i els *integracionistes* (favorables a un aprofundiment d'aquestes), i b) la *financera*, entre els països *contribuents nets* al pressupost comunitari i els seus *beneficiaris nets* (amb els receptors principals receptors de la PAC al capdavant, convertida *de facto* en el matalàs esmoreïdor de les contribucions estatals al pressupost un cop assumida la pèrdua del gruix de la política de cohesió com a peatge per a les adhesions).

Una guerra de posicions que, després d'aprovar-se a la baixa el marc financer per al període 2007-2013 (quadre 1), es va enfrontar a la quadratura del cercle: com fer més Europa amb menys pressupost? I l'única resposta consensuada, pel fet de ser la més senzilla, va ser la reforma de la principal política de despesa, la PAC, amb un enfocament de baix cost, capaç d'alliberar recursos addicionals per a altres polítiques; amb l'escenari de fons de la resurrecció del (controvertit) «Informe Sapir» que l'anterior president de la Comissió, Romano Prodi, va encomanar l'any 2003 a un grup d'experts que es van pronunciar a favor d'un fort transvasament dels fons agraris vers altres polítiques (recerca, infraestructures, societat del coneixement, medi ambient, etc.).⁹

3. El relleu d'un nou cicle de reformes (2008-2013): els reptes estratègics per a una refundació de la PAC

La revisió mèdica de 2008 confirma que la posada a punt de la nova PAC va ser dissenyada des dels seus orígens com una reforma esglaonada, per etapes, que van començar el 2003 i s'hauran d'acabar amb el tancament de les actuals perspectives financeres, el 2013, tot orientant-se envers una refundació veritable dels seus principis i mecanismes amb els objectius de consolidar una *política agrorural comuna* per a una *UE ampliada, compatible amb la globalització, legitimada externament pel multilateralisme* que pretén regular-la, i *més legitimada internament* als ulls dels ciutadans europeus. En altres mots, en la cruïlla en què la UE es troba caldrà donar resposta almenys a *quatre grans desafiaments interns* si es vol preservar una política de natura comuna per als camps europeus:

1. El repte de la *legitimitat per raons d'equitat*, que condueix vers una *selectivitat* més gran del suport. Esmentem que, amb dades de l'exercici 2004,¹⁰ 4,2 milions de pagesos dels 15 (equivalents al 86,1 % dels *perceptors* enregistrats) rebien un ajut anual inferior a 10.000 euros, que només representava un 26,6 % del total dels ajuts de mercats. Altrament, 595.500 pagesos (un 12,1 % del conjunt dels beneficiaris) rebien entre 10.000 i 50.000 euros, i cobria el 44,4 % dels ajuts. I, per a acabar, tot just 83.000 agricultors (equivalents a un 1,7 % del total) obtenien més de 50.000 euros, equivalents tots sumats al 26,9 % del total d'ajuts (!). Una situació de desigualtat profunda que difícilment es pot explicar a uns ciutadans que fan seus els valors de progressivitat fiscal d'una Europa del benestar.

9. A. SAPIR (dir.) (2003), «An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver», Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, juliol 2003, Brussel·les.

10. Elaboració pròpia a partir del document de la Comissió CE (2006): «Indicative figures on the distribution of aids, by size-class of aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg.», (EC) núm. 1259/1999 (Financial Year 2004), disponible a http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2004/annex1_en.pdf.

2. El repte de la *legimitat per raons d'eficiència*, que albira la territorialització del suport dissociat (ajut-base a l'hectàrea) com a fórmula de superació de la diversitat actual de modalitats, tot seguint les passes del *model regional*. Un suport comú dissociat, amb el territori com a referent, més enllà de la redistribució que comportaria, tindria avantatges significatius:
 - Permetria formalitzar els pagaments dissociats en trams, per funcions (per exemple, handicaps de sobre costos territorials, i de sobre costos de competitivitat arran del caràcter multifuncional del model agrari europeu), als quals es podrien sumar suplements associats a produccions específiques necessitades de suport (per exemple, productes ecològics, biocombustibles, amb denominació d'origen o de qualitat, etc.).
 - Donaria peu a un millor tractament dels problemes estructurals de les explotacions en permetre una diferenciació zonal (muntanya, secà, espais naturals, illes, zones àrtiques, etc.).
 - Facilitaria el desenvolupament endogen del món rural mitjançant la valoració dels béns i serveis, productius i no productius (multifuncionalitat), que ofereixen les explotacions agràries als espais geogràfics del voltant.
 - Aprofitaria millor les sinergies entre els dos pilars de la PAC i seria compatible amb polítiques internes contractuals, descentralitzades i orientades al suport de projectes empresarials (d'adaptació als mercats i/o de diversificació, dins o fora del marc de l'actual política de desenvolupament rural).
 - Podria subsumir els models regionals existents, alhora que els règims SAPS dels nous estats membres, al mateix temps que allunyaria les pors per un abandonament massiu de la producció a les àrees més desfavorides per l'eliminació de la dissociació parcial.
 - Seria compatible amb l'OMC, en poder ser integrat dins de les funcions mediambiental i territorial, incloses expressament dins de la *Caixa Verda* (punt 12 i 13 de l'annex 2 de l'Acord Agrícola de Marràqueix).¹¹
3. El repte de la *disciplina financera*, que conflueix en el *cofinançament* dels ajuts dissociats (en el supòsit que els estats no gosin redistribuir els imports avui assignats per explotacions i estats) o, alternativament, en la *nacionalització de tot el capítol de suport a les rendes*, si fracassa la territorialització. Com ja hem avançat, sota la disciplina financera, la PAC no té cap possibilitat d'augmentar el pressupost amb nous fons per a fer front a qualsevol necessitat financera sobrevinguda. D'altra banda, recordem la caiguda progressiva del marge efectiu per a mesures diferents als pagaments únics

11. Decisió 94/800 (DOCE L 336, de 23.12.1994).

que s'enregistra durant les presents perspectives financeres (quadre 2). En aquestes circumstàncies, fixem-nos que si augmenta la modulació en favor del desenvolupament rural el marge pot desaparèixer i, de manera quasi immediata, caldrà invocar la disciplina financera (amb reducció lineal dels ajuts vigents) o cercar noves mesures de redistribució (més progressives) per a assolir els compromisos de mercats. Alternativament, resta fins i tot una *quarta opció*, de la qual ningú no vol parlar però que planeja cada cop més baix, com l'espasa de Dàmocles: la introducció del *cofinançament* dins del FEAGA. Sobre aquest punt a Catalunya i Espanya caldria desdramatitzar el que significa el cofinançament del primer pilar, sobretot si tenim present que a partir del 2013 esdevindrem contribuents nets al pressupost de la Unió, la qual cosa revifarà l'interès dels nostres responsables d'Hisenda per aquesta opció. Diguem, d'entrada, que el cofinançament, si es garanteix l'addicionalitat, pot fins i tot significar un increment dels crèdits públics a favor del món agrorural. En segon lloc, pot afavorir la redistribució del suport per les nostres administracions davant dels defensors numantins de l'*statu quo*. I, en tercer i darrer lloc, allunyaria el risc de nacionalització de tot el capítol de suport (dissociat) a les rendes.

4. El repte dels *mercats*, que empeny en favor de la definició d'un *nou intervencionisme* agrari compatible amb la globalització, capaç de regular l'oferta i de gestionar les crisis de mercats. El fet és que, com assenyalàvem, uns ajuts dissociats equivalen a un suport *de caràcter fix*, que no pot combatre els desequilibris de preus i rendes, en augment a mesura que s'obrin les fronteres externes. Segurament l'*error principal* de la reforma aprovada el 2003 fou que la dissociació no anés acompanyada d'un mecanisme de gestió de crisi substitutiu de la intervenció. Sense aquest instrument, i amb l'estricta marc pressupostari adoptat fins al 2013, el Consell avui es veu abocat a un debat complex sobre *el model* més adequat per a lluitar contra els desequilibris dels mercats i,¹² el que és encara més delicat, sobre *com finançar-lo*. Les opcions avui escartejades es mouen al voltant d'un instrument de gestió de les crisis agràries, sanitàries o climàtiques, *horitzontal o independent de les OCM* vigents, sota un règim de *cofinançament*, amb què la contribució comunitària es nodriria d'un *1 % addicional de modulació*, que passaria a reforçar l'eix *de millora de la competitivitat* de la política de *desenvolupament rural*. Amb aquest disseny se superen *dos obstacles*: en primer lloc, traspasant l'aportació comunitària als programes del segon pilar *per estat*, es difuminen les possibles reticències a crear un mecanisme comú (i, de retruc, redistributiu) per combatre unes crisis que tindrien normalment un *impacte nacional*, re-

12. La Comissió presentà al març de 2005 dos documents (COM (2005) 74 i SEC (2005) 320), on s'assenyalaven tres opcions per a la gestió del risc agrari: 1) una *assegurança contra calamitats naturals*; 2) l'establiment de *fons mutualitzats*, i 3) un *fons d'estabilització per a crisis de rendes* de caràcter greu. Tanmateix, fins avui aquesta iniciativa no ha tingut cap continuïtat i ens trobem en l'espera de propostes legislatives concretes.

gional o local, i molt especialment al sud (tant per la variabilitat del clima mediterrani com per l'especialització en produccions sense quasi ajuts); i, en segon lloc, en passar pel tamís de la política de desenvolupament rural, les mesures podrien ser compatibles amb l'OMC i entrar dins de la seva *caixa verda*. La incògnita principal a resoldre, doncs, sobre aquest marc instrumental contra el risc agrari és de *naturalesa financera*. I, en aquest context, cal dir que qualsevol mecanisme perquè sigui efectiu s'haurà de basar en un percentatge de modulació molt superior a l'1 % esbossat per la Comissió, amb el qual tot just s'obtindrien 200 milions d'euros anuals. I encara que amb el cofinançament nacional es poguessin duplicar els recursos, ens trobarien mol lluny del suport que, per exemple, els EUA atorguen als seus programes d'assegurances (4.000 milions de dòlars). Amb la qual cosa desemboquem, de nou, en la necessitat de jugar amb la *redistribució del suport vigent i/o una introducció del cofinançament dins del primer pilar de la PAC* per a la creació d'un nou mecanisme amb cara i ulls.

4. Corol·lari

Com a *conclusió final*, a hores d'ara desconexim si amb la *revisió mèdica* la PAC tindrà un senzill *lifting* o, al contrari, patirà tota una cirurgia d'extirpació d'òrgans. Només cal esperar que les institucions supranacionals estiguin a l'altura dels reptes i, per la nostra banda, a casa nostra, professionals i administracions comencin a fer els deures i dissenyin, amb ambició i sense llasts, un *model propi de PAC* que es pugui defensar sense complexos a Brussel·les. Ens juguem el futur dels nostres camps per al segle XXI.