

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Regulación de la volatilidad de los precios agrícolas

(2017/C 185/06)

Ponente Jacques BLANC, alcalde de La Canourgue (FR/PPE)**RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

1. señala que el plan de acción adoptado en la Cumbre del G-20 de junio de 2011 para luchar contra la volatilidad de los precios agrícolas ha logrado pocos avances hasta ahora y, por tanto, pide que se reanuden las negociaciones sobre este tema durante la presidencia alemana del G-20 en 2017;
2. señala que, a pesar de las reformas de la política agrícola común (PAC) realizadas en los últimos años, los mecanismos de gestión de riesgos, destinados a proteger a los agricultores de las repercusiones negativas de las variaciones en los rendimientos y los precios y de los daños de origen sanitario o medioambiental, siguen siendo el pariente pobre de la PAC. En efecto, absorben menos del 2 % de los fondos del segundo pilar de la PAC y el 0,4 % del presupuesto agrícola total. Los Estados miembros son libres de decidir en qué medida desean utilizar estos instrumentos del Reglamento Feader;
3. considera que los mecanismos encaminados a hacer más segura la renta de los agricultores deben reforzarse de forma considerable para reducir los efectos negativos de la elevada volatilidad de los precios agrícolas y de los insumos, a fin de mejorar la competitividad de los sectores agroalimentarios europeos, mantener la agricultura en todos los territorios, impulsar la modernización y la innovación y conservar un tejido rural vivo;
4. estima que este objetivo puede alcanzarse si se aplican de forma conjunta una serie de medidas dirigidas a: i) reforzar el papel de los agentes privados de los sectores agroalimentarios en la regulación de los mercados agrícolas, a fin de compensar en parte la desregulación de la PAC; ii) ampliar y simplificar el acceso a la gama de herramientas de gestión de riesgos disponibles para los agricultores, dado que los instrumentos existentes en el marco del Feader no pueden utilizarse debido a la insuficiencia de los medios disponibles para el segundo pilar, y estos deberían incrementarse sin poner en cuestión los fondos disponibles para el primer pilar; y iii) alentar, en el marco de la próxima reforma de la PAC, así como a escala local y regional, un aumento del valor añadido de las explotaciones europeas, a fin de hacerlas menos vulnerables a las fluctuaciones de los precios agrícolas mundiales;
5. recuerda que los contratos garantizan la comercialización de la producción de los agricultores y el abastecimiento de los transformadores a unos precios conocidos con antelación. Contribuyen así al equilibrio entre la oferta y la demanda y hacen posible un mejor control de la calidad del producto, lo que puede conducir a unos precios más altos para los productores y a una distribución más equitativa a lo largo de la cadena de suministro;
6. propone que en los Estados miembros en los que no existan acuerdos de cooperación vertical se refuerce la contractualización en toda la cadena alimentaria (y no solo entre agricultores y transformadores de productos agrícolas) y se permita que los Estados puedan hacerla obligatoria, así como favorecer la firma de contratos multipartitos, entre, por ejemplo, una organización de productores (OP), un transformador y un distribuidor;
7. propone dar, en el marco de una interpretación más flexible y uniforme de las normas de la competencia en la Unión, más poder a las empresas agrícolas, a las organizaciones de productores y a las organizaciones interprofesionales reconocidas, así como a los operadores de mercados y centros agroalimentarios reconocidos como estructuras competentes para la defensa del interés público, de cara a evitar las crisis. A tal fin, las organizaciones interprofesionales, que agrupan a los distintos eslabones de la cadena, y dichos operadores de mercado y centros agroalimentarios deben ser capaces de proporcionar a las empresas previsiones sobre los mercados, a fin de ayudarlos a tomar las decisiones adecuadas, pero sin fijar precios de referencia. Esta práctica existe ya en algunos Estados miembros y, por lo tanto, es procedente también tenerla en cuenta en el intercambio de buenas prácticas;
8. propone que, en caso de desequilibrio del mercado o de riesgo probado de desequilibrio del mercado, evaluado a partir de determinados indicadores, las empresas agrícolas, incluidas las OP y sus asociaciones, puedan aprovechar su margen de actuación y reducir su producción, antes incluso de ser autorizadas a ello por la Comisión Europea en aplicación del artículo 222 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios (OCM). La OCM debería permitir, así, de forma explícita, que las empresas agrícolas, incluidas las OP y sus asociaciones, puedan llevar a cabo acciones preventivas con vistas a reequilibrar el mercado y evitar los abusos de posición dominante, comunicándolo previamente a las autoridades competentes;

9. observa que la regulación de la volatilidad de los precios agrícolas y la lucha contra las prácticas comerciales desleales (PCD) en la cadena de suministro alimentario guardan una estrecha relación, ya que las fluctuaciones de los mercados avivan las relaciones de fuerza para el reparto del valor añadido de los sectores, y los arbitrajes resultantes suelen ser desfavorables a los productores, que tienen un poder de negociación limitado debido, en particular, a la creciente concentración de la industria agroalimentaria y, sobre todo, de la gran distribución, así como a la atomización de los productores y su insuficiente organización;

10. recomienda adoptar una reglamentación europea específica contra las PCD en la cadena de suministro alimentario, tal como propone la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de junio de 2016 [2015/2065 (INI)], dado que: los contratos hacen posible cierto reparto de los riesgos, pero no corrigen la desigualdad entre las partes; las disposiciones antimonopolio no bastan para poner remedio a las PCD ni a las disparidades en las relaciones de fuerza características de los sectores agroalimentarios; los mecanismos de autorregulación de los agentes no son eficaces, en particular porque los agricultores y los transformadores a menudo temen presentar denuncias por miedo a quedar excluidos del mercado; es absolutamente necesaria una ley marco de la Unión Europea para armonizar las condiciones de competencia y hacer que los agricultores y los consumidores europeos se beneficien de unas condiciones de venta y de compra equitativas;

11. preconiza ampliar el derecho a la negociación colectiva de los contratos a todas las producciones agrícolas, a fin de aumentar el poder de negociación de los agricultores en los sectores;

12. reconoce que, al reagrupar la oferta, se puede evitar que los pequeños productores sufran el importante peso contractual de las grandes empresas, al tiempo que se garantiza a los consumidores una mayor transparencia en materia de precios y trazabilidad de los productos;

13. observa que el refuerzo del papel de los agentes privados en la regulación de los contratos agrícolas requiere una mayor transparencia de los mercados;

14. sugiere, a tal fin, crear un observatorio europeo de los mercados agrícolas, alimentado por una red de observatorios nacionales por sector de producción, que aproveche la experiencia del Observatorio del Mercado de la Leche y del Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo que la Comisión Europea publica periódicamente. Este nuevo observatorio proporcionaría de manera clara y oportuna los datos necesarios para el conocimiento de los mercados desde los puntos de vista coyuntural (en particular, a fin de anticipar las crisis) y estructural (lo que permitiría analizar la evolución de los precios y de los márgenes de los distintos agentes de los sectores);

15. resalta que la aplicación de la Directiva sobre los mercados de instrumentos financieros (MiFID 2), prevista para 2018, debería favorecer un mayor conocimiento y un seguimiento periódico de las posiciones defendidas por las distintas categorías de operadores en los mercados financieros de productos agrícolas, a fin de reducir el riesgo de especulación excesiva y hacer posible una gestión eficaz del riesgo de precio por parte de los agentes comerciales de los sectores;

16. observa que la aplicación y el refuerzo de las herramientas actuales de gestión de riesgos y crisis de la PAC tropiezan con numerosos obstáculos, entre otros, la competencia entre los fondos del segundo pilar, del que dependen la mayoría de estas herramientas, la inadecuada dotación financiera de la reserva de crisis, —que, dado que es necesaria, no debería establecerse a partir de reducciones anuales de los pagos directos—, la falta de datos actuales y previstos sobre los resultados económicos de las explotaciones agrícolas, etc., y afirma la necesidad de reducir estos obstáculos para aplicar una estrategia ambiciosa y eficaz de gestión de los riesgos agrícolas;

17. considera que la próxima reforma de la PAC debería inducir a los Estados miembros a elaborar y aplicar una amplia gama de herramientas de gestión de riesgos, complementarias y a un coste asequible para los agricultores, siguiendo un enfoque segmentado de los riesgos, clasificados en función de su intensidad ⁽¹⁾: i) riesgos «normales», en lo esencial absorbibles mediante la constitución de un ahorro de precaución por los agricultores y mediante medidas fiscales; ii) riesgos «medianos», transferibles por los agricultores a los mercados financieros (contratos a plazo, opciones, contratos OTC), a compañías de seguros (para la gestión de los riesgos de rendimiento, de volumen de negocios y de margen bruto) y a fondos mutuales (para la gestión de los riesgos sanitario y medioambiental y la estabilización de la renta de las explotaciones); y iii) riesgos de «catástrofe», asumidos esencialmente por los poderes públicos a través de las redes de seguridad sobre los precios y medidas de crisis excepcionales; sin embargo, debe velarse por que una mayor fragmentación de los riesgos no implique al mismo tiempo un aumento de los gastos administrativos;

⁽¹⁾ Según la tipología elaborada por J. Cordier y J.-C. Debar en *Gestion des risques agricoles: la voie nord-américaine. Quels enseignements pour l'Union européenne?*, Cahiers n.º 12, Club Déméter, 2004. Otros trabajos proponen una tipología comparable, incluido un informe reciente redactado para el Parlamento Europeo (véase la nota 2 a pie de página).

18. resalta que el desarrollo de las herramientas de gestión de riesgos debe llevarse a cabo sin afectar de forma sustancial la estabilidad del presupuesto de la PAC, garantizada hoy por las ayudas disociadas de la producción y los precios. En efecto, un presupuesto cuyos gastos siguiesen estrechamente las fluctuaciones de los precios agrícolas y disminuyesen de forma coyuntural en razón del buen comportamiento de los mercados, estaría expuesto a un riesgo de reducción no despreciable en los debates sobre las perspectivas financieras plurianuales de la Unión Europea. De ello resultaría una disminución de la protección proporcionada por la PAC, que sería perjudicial para los agricultores en caso de cambio de tendencia de los mercados;

19. propone que, para constituir un ahorro de precaución contra los altibajos de los mercados, una posibilidad sea que los agricultores puedan reservar, en una cuenta especial, una parte de los pagos de base del primer pilar. La reserva de esta parte de los pagos de base sería obligatoria cuando determinados indicadores del mercado, como los precios de los productos agrícolas o la relación entre los precios de los productos agrícolas y los precios de los insumos, evolucionen al alza. Las cantidades así reservadas podrían desbloquearse y ser utilizadas por los agricultores cuando los indicadores de mercado registren un retroceso. En cualquier caso, conviene evitar la creación de cargas administrativas adicionales;

20. reconoce que, además de la mejora de la capacidad autoaseguradora de los agricultores, este mecanismo tendría varias ventajas: sustituiría en parte a la reserva de crisis actualmente en vigor, cuyo mal funcionamiento es patente; su coste de gestión sería bajo; no afectaría a la estabilidad del presupuesto de la PAC; y, por último, daría una mayor legitimidad a las ayudas disociadas a los ojos de la opinión pública en períodos de precios agrícolas altos;

21. observa que se pueden prever otros mecanismos dirigidos a alentar la constitución de un ahorro de precaución, inspirados, por ejemplo, en el mecanismo vigente en Canadá, con arreglo al cual los agricultores que efectúan un depósito en una cuenta de ahorro reciben de los poderes públicos una contribución monetaria equivalente;

22. resalta el interés de favorecer la creación y la adopción de nuevos productos de seguros, más diversificados y en su caso menos costosos, contra las incertidumbres económicas sufridas por las explotaciones agrícolas, inspirándose en particular en los programas de seguros existentes en los Estados Unidos. Esos nuevos productos podrían consistir, por ejemplo, en: i) un seguro de volumen de negocios, que garantice los ingresos de los cultivos previstos en el momento de la siembra sobre la base del rendimiento histórico de la explotación y de los precios observados en los mercados a plazo, pero en el que solo se subvencionaría el componente del rendimiento para respetar las normas del «compartimento verde» de la Organización Mundial del Comercio (OMC); ii) seguros vinculados a un índice, basados en el rendimiento, el volumen de negocios o el margen bruto obtenidos en promedio en la región en la que esté situada la explotación (en los que solo estaría subvencionado el componente del rendimiento), habida cuenta de que esos seguros tienen unos costes de gestión claramente inferiores a los seguros basados en el rendimiento individual del agricultor; iii) un seguro de los ingresos globales de la explotación, que podría reservarse a las pequeñas y medianas explotaciones diversificadas, que practican sistemas de policultivo-ganadería o producen frutas y hortalizas o cultivos especiales que cuentan con poco o ningún apoyo y para los que no existe un seguro de cosecha; iv) seguros específicos para los productores que practican la agricultura ecológica, que tengan en cuenta los rendimientos por lo general más bajos, los costes de producción superiores y los precios de mercado normalmente más altos de estos productos; Estas medidas deberían ser objeto de un estudio destinado a evaluar, en particular, los costes potenciales de este tipo de coberturas en términos de reaseguro estatal;

23. pide a la Comisión Europea que trabaje en estrecha colaboración con las autoridades nacionales, regionales y locales y con las organizaciones agrarias para mejorar el conocimiento y la comprensión de las herramientas de gestión de los riesgos disponibles en el marco del segundo pilar de la PAC; insta además a la Comisión a que aumente la dotación financiera de los instrumentos de gestión de riesgos del segundo pilar de la PAC, incrementándola con respecto al actual 2 % de los fondos del segundo pilar;

24. recomienda el desarrollo de fondos mutuales inspirados en el instrumento de estabilización de los ingresos (IEI) creado por la reforma de la PAC en 2013, velando por un equilibrio adecuado en la redistribución entre regiones y sectores de actividad, pero que solo dos Estados miembros (Hungria e Italia) y una región (Castilla y León, en España) han integrado en su plan de desarrollo rural 2014-2020. Dichos fondos mutuales proporcionarían una protección contra los descensos importantes (superiores al 30 %) del margen bruto de la explotación, medidos con respecto a los tres o cinco años anteriores. Pérdidas de esta magnitud difícilmente pueden colmarse solo con el ahorro de precaución constituido por los agricultores. Además, no se pueden gestionar mediante un seguro del volumen de negocios como el existente en los Estados Unidos, que ofrece una garantía contra la disminución de las previsiones de ingresos entre la siembra y la cosecha pero no proporciona, por sí mismo, una protección contra los precios bajos;

25. preconiza que los fondos de estabilización de los ingresos se apliquen a escala sectorial, para reforzar la integración de los sectores, y a escala nacional, incluso transnacional, para ampliar la mutualización de los riesgos y reducir los costes. Así, en cada Estado miembro existiría un fondo para grandes cultivos, un fondo para la leche, un fondo para las frutas y hortalizas, etc.;

26. recomienda a los Estados miembros que procedan a un ensayo experimental de los fondos de estabilización de los ingresos antes de instaurarlos a gran escala, debido a las dificultades prácticas de aplicación y funcionamiento vinculadas a estos mecanismos (recogida de datos contables de las explotaciones, necesidades de reaseguro, etc.);

27. resalta que los tres tipos de herramientas de gestión de los riesgos anteriormente descritas —ahorro de precaución, seguros, fondos de estabilización de los ingresos— se completan y deberían aplicarse, en la medida de lo posible, de forma conjunta para constituir una red de seguridad fuerte y coherente contra la volatilidad de los precios, y contribuir así a limitar la frecuencia y la intensidad de las crisis sufridas por los agricultores;

28. considera que, para que los productores puedan hacer frente, en condiciones comparables, a la volatilidad de los precios, los porcentajes de los pagos directos deberían estar armonizados entre los Estados miembros de la Unión Europea;

29. está convencido de que los pagos directos deben seguir siendo un instrumento de la PAC más allá de 2020 para contribuir a sostener y estabilizar la renta de los agricultores y compensar los costes derivados del cumplimiento de las estrictas normas de la Unión Europea;

30. propone que, si en la próxima reforma de la PAC se decide reducir las ayudas directas del primer pilar y consagrar las cuantías así obtenidas a la gestión de los riesgos, los agricultores puedan recibir «cupones» equivalentes a un determinado porcentaje de sus pagos de base. Los agricultores utilizarían esos cupones de manera voluntaria para suscribirse a los mecanismos de su elección: constitución de un ahorro de precaución, seguros o fondos mutuales. Este sistema permitiría mejorar la financiación de las herramientas de gestión de los riesgos, sin afectar a la estabilidad del presupuesto del primer pilar de la PAC ⁽²⁾;

31. pide que la Comisión Europea realice un estudio detallado de las distintas opciones existentes para ampliar la gama de instrumentos de gestión de los riesgos, incluidos en particular el ahorro de precaución, los seguros y los fondos mutuales para estabilizar los ingresos. Dicho estudio debería precisar las consecuencias, ventajas y limitaciones de cada uno de esos instrumentos sobre la base de distintos criterios. Analizaría además distintos escenarios de financiación de una estrategia de desarrollo de la gestión de los riesgos, incluido el sistema de cupones propuesto en el punto 30;

32. considera que las políticas públicas deben favorecer un aumento del valor añadido de las explotaciones agrícolas europeas, mejorando al mismo tiempo la sostenibilidad medioambiental de las prácticas agrícolas para hacerlas menos vulnerables a las fluctuaciones de los precios mundiales, e inscribir la agricultura en la transición ecológica necesaria para atenuar el cambio climático, adaptarse a sus efectos y reducir la presión sobre los ecosistemas;

33. subraya a este respecto la necesidad de prestar una atención particular al sector agrícola de las regiones ultraperiféricas, que requiere medidas propias, adaptadas y exclusivas por sus características únicas y particulares reconocidas en el TFUE;

34. reconoce que la agricultura europea es muy variada: la mayoría de las explotaciones comercializan su producción en el mercado comunitario, mientras que otras exportan, directa o indirectamente, una parte de su producción a terceros países;

35. considera importante preservar esta diversidad, habida cuenta de que la comercialización de una parte de la producción agrícola en terceros países contribuye al equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado comunitario y que la Unión Europea, primer exportador mundial de productos agroalimentarios, debe poder beneficiarse del incremento, en cantidad y calidad, de la demanda alimentaria mundial;

36. considera que existen dos vías principales para incrementar el valor añadido de las explotaciones agrícolas: i) aumentar la productividad agrícola, que presenta preocupantes signos de estancamiento en determinados sectores, mediante una intensificación sostenible de la producción agrícola, produciendo más con menos insumos o disminuyendo las compras de insumos para mejorar la autonomía de las explotaciones, lo que requiere la adopción de sistemas de producción innovadores y más resilientes, basados en la agricultura de precisión, la simplificación del laboreo, la rotación y la diversificación de los cultivos, un mejor aprovechamiento de los sistemas de pastos u otras prácticas; o ii) incitar al desarrollo de sistemas alimentarios territorializados, que respondan a la demanda creciente de los consumidores europeos y permitan liberarse en parte de la volatilidad de los mercados mundiales de materias primas agrícolas, desarrollando los circuitos de proximidad (comedores escolares, restauración, venta directa), los mercados nicho y los sectores de calidad, y privilegiando los modos de producción más respetuosos con el medio ambiente (agricultura ecológica y otros enfoques);

⁽²⁾ Propuesta contenida en el informe de Isabel Bardaji *et al*, *Research for Agri Committee — State of play of risk management tools implemented by Member States during the period 2014-2020: national and European frameworks*, Dirección General de Políticas Interiores, Parlamento Europeo, 2016, y que proponemos ampliar a la constitución de un ahorro de precaución.

37. recomienda que la PAC y las políticas nacionales alienten a los agricultores a explorar estas dos vías con el concurso de las regiones y los entes locales.

Bruselas, 7 de diciembre de 2016.

*El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones*

Markku MARKKULA
