



PONENCIA

LA GARANTÍA DE RENTAS Y LOS SEGUROS AGRARIOS EN LA PAC

Ramiro Sáez

Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea

1. Introducción

Dentro del libro blanco de la agricultura española, concebido como fotografía del presente y diseño del futuro, un asunto de la importancia de la garantía de rentas no puede ser considerado fuera del contexto de la Política Agraria Común. Esta ponencia va a analizar qué hace y qué no hace la PAC en este terreno con un enfoque evolutivo que permita contribuir al aspecto de diseño del futuro del libro blanco y con especial énfasis en el análisis de los seguros agrarios.

2. La Política Agraria Común

La Política Agraria Común fue creada por el Tratado de Roma (1957) y ha sido tradicionalmente la política común más desarrollada y con mayor peso en el presupuesto comunitario llegando a utilizar por encima de dos tercios del total. En la actualidad sigue siendo la política más costosa pero su peso en el presupuesto va descendiendo paulatinamente en favor sobretodo de las políticas de los fondos estructurales. En el presupuesto del año 2002 el porcentaje de los gastos agrícolas en relación con el total se sitúa por debajo de la mitad, en el 46%.

Entre los objetivos asignados por el Tratado a la PAC se encuentran el de garantizar un nivel de vida justo a los agricultores y la estabilidad de los mercados agrícolas. Estos objetivos han sido reafirmados más recientemente tanto en la Agenda 2000 como en la Comunicación de la Comisión sobre la Revisión intermedia de la PAC. En su consecución intervienen los dos

pilares que constituyen la PAC, es decir la política de mercados o primer pilar y el desarrollo rural o segundo pilar.

2.1 Política de mercados

La política de mercados actúa a través de las Organizaciones Comunes de Mercado que son conjuntos de disposiciones que se aplican a sectores agrarios específicos y actúan sobre las rentas a través de algunos de sus componentes.

2.1.1 Garantías de precios

- **Intervención**

Consiste en general en un precio al que los organismos de intervención compran cualquier cantidad que los productores quieran vender con la condición de que el producto respete las condiciones de calidad fijadas en la reglamentación. A lo largo de los años el mecanismo de la intervención ha ido evolucionando para adaptarse a los problemas que iban surgiendo. En especial, en los años ochenta los excesos de producción se tradujeron en grandes cantidades de producto en intervención en el caso de la mayor parte de los productos: cereales, carne de vacuno, aceite, mantequilla, alcohol de origen vínico, etc... Para limitar el incentivo que la intervención ilimitada ofrecía a los productores para seguir produciendo se introdujeron restricciones de diverso tipo, en general ligando el precio de intervención a cantidades máximas garantizadas cuyo rebasamiento desencadenaba una bajada del precio, fijando niveles máximos de producto que podían ser adquiridos por los organismos de intervención o endureciendo los criterios de calidad. En la actualidad la intervención se aplica a los cereales (con alguna excepción), azúcar, arroz, alcohol vínico, leche descremada en polvo, mantequilla y carne de vacuno.

Una condición para que la intervención sea efectiva es la protección en frontera pues sin ella no habría manera de evitar que los productos importados pudieran también beneficiarse, con lo que el mecanismo se haría inviable.

- **Precio mínimo**

Otro tipo de precio garantizado se aplica en algunos sectores cuya producción se destina a la industria. La industria recibe ayudas que cubren la diferencia entre el precio mínimo y el precio del mercado mundial (inferior), con la condición de pagar al menos el precio mínimo a los

productores. De esta manera las industrias se abastecen al precio del mercado mundial y los productores reciben un precio que está por encima. Ejemplo de este régimen de garantía de precios es el del algodón.

- Almacenamiento privado

En algunos sectores donde no existe la intervención la PAC contribuye al sostenimiento de precios mediante la financiación del almacenamiento privado. Según este mecanismo, cuando los precios están a un nivel excepcionalmente bajo, los productores o sus asociaciones pueden retener la mercancía por períodos de tiempo predeterminados con financiación comunitaria en espera de que los precios se recuperen. Ejemplos de aplicación de este mecanismo son el aceite de oliva, el vino de mesa y la carne de cerdo.

- Retirada de mercancía

En el sector de frutas y hortalizas se aplica un mecanismo consistente en la retirada de mercancía con el objetivo de reducir la oferta y así sostener el precio. Las organizaciones de productores reciben financiación comunitaria a unos precios predeterminados para, de una lista de productos, proceder a retiradas cuando la situación del mercado lo hace recomendable. Igualmente las organizaciones de productores pueden proceder a la retirada de cualquier producto con cargo a sus fondos operativos, constituidos con aporte de ayudas comunitarias y cuya finalidad es la modernización y mejora de todas las actividades de las asociaciones, incluyendo reestructuración y comercialización.

A pesar de que la parte de la producción que goza de una forma u otra de garantía de precios es muy elevada hay que señalar, sin embargo, que en el caso de algunos productos esa garantía no existe. Ejemplos de ello son las oleaginosas, las proteaginosas, las patatas, y las carnes con la excepción de las de vacuno y porcino.

2.1.2 Ayudas directas

El sostenimiento de precios va perdiendo importancia progresivamente siguiendo una tendencia general hacia una mayor acción de las fuerzas del mercado. Al mismo tiempo ganan importancia como instrumento de apoyo las ayudas directas que tienen como resultado que una parte de la renta de los productores no sea afectada por la evolución de los mercados ni por las variaciones no planeadas de producción.

El proceso más característico es el que ha tenido lugar en cultivos herbáceos y en vacuno desde la reforma de 1992: reducción considerable de los precios de intervención y compensación a los productores mediante ayudas directas por superficie o animal, cuyo importe no está relacionado ni con las variaciones de los precios de mercado ni con el nivel de producción alcanzado. Esto hace que un porcentaje importante de la renta de los productores no esté sometido a variación ni tenga riesgo. Así se estima que en el año 2001 las ayudas directas equivalieron al 34% de todos los ingresos procedentes de la producción de cereales. En el caso de las oleaginosas el porcentaje fue del 40% y en el del vacuno del 22%.

De todo el presupuesto del FEOGA Garantía las ayudas directas representan el 72%, correspondiendo el 28% restante al resto de mecanismos de mercado entre ellos la intervención y las restituciones a la exportación.

En la Revisión intermedia la Comisión propone el desacoplamiento total de las ayudas directas que se convertirían en ayudas a la explotación basadas en datos históricos y sin implicar ninguna obligación de producir pero con total libertad de producir cualquier producto (con algunas excepciones). Desde el punto de vista de la garantía de rentas es un paso más en la dirección de proteger los ingresos de los agricultores de los avatares del mercado o de la naturaleza.

2.1.3 Riesgos de producción: ayudas estatales

La acción de la PAC en lo que se refiere a los riesgos de producción es limitada. Se puede decir que se reduce fundamentalmente a la acción preventiva a través de la legislación sanitaria y fitosanitaria, y a la financiación de medidas de erradicación de enfermedades y de los gastos por destrucción de animales en algunos casos de epizootias graves.

Sin embargo esto no significa que no se contemple la acción pública para compensar a los agricultores y ganaderos afectados por inclemencias climáticas o por enfermedades. La Unión Europea tiene una serie de normas que enmarcan la acción de los Estado Miembros en este terreno. Se trata de la legislación sobre ayudas estatales, con desarrollo específico en el caso de la agricultura. Recientemente la Comisión ha adoptado unas directrices revisadas para las ayudas estatales (de los Estado Miembros) en el sector agrícola. Estas directrices definen los acontecimientos que pueden clasificarse como desastres naturales o sucesos extraordinarios (terremotos, avalanchas, desprendimientos de tierras, inundaciones...) e inclemencias del

tiempo (heladas, granizo, sequía...). La legislación permite ayudas de hasta el 100% para compensar los daños materiales resultantes de desastres naturales y sucesos extraordinarios. Los daños ocasionados por condiciones climáticas adversas se pueden compensar hasta el 100% si los daños llegan al 20% en lo que se denomina zonas desfavorecidas y al 30% en el resto de las zonas.

Los brotes de enfermedades de animales o de plantas no se consideran normalmente como desastres naturales o sucesos extraordinarios. Las ayudas para combatir enfermedades de animales o plantas se pueden aceptar únicamente si forman parte de un programa de prevención, control o erradicación de la enfermedad. Las ayudas pueden alcanzar hasta el 100% de tales medidas si la legislación comunitaria no especifica que tales costes tienen que ser soportados por los productores. La compensación por las pérdidas incurridas puede alcanzar hasta el valor normal de las cosechas destruidas o de los animales sacrificados y pueden incluir una compensación razonable por la pérdida de ingresos.

La Comisión permite también ayudas de hasta el 80% del coste de las primas de seguros contratados para cubrir las pérdidas ocasionadas por desastres naturales o sucesos extraordinarios o condiciones climáticas adversas que sobrepasen los porcentajes anteriormente mencionados. Si el seguro también cubre otros daños (incluyendo enfermedades de animales o de plantas) la ayuda permitida se reduce al 50%.

Hasta ahora en la mayor parte de los Estados Miembros son más importantes las ayudas por calamidades que las subvenciones de seguros. Sólo en Austria y en España las subvenciones de seguros son superiores a las ayudas por calamidades.

Entre 1988 y 1997, los países con más gasto por estos conceptos son Italia con 3850 millones de Euros, de los que el 71% fueron para calamidades, y España con 1467, de los que el 79 % fueron subvenciones de seguros.

2.1.4 Costes

Los factores considerados anteriormente se relacionan con el capítulo de ingresos de las explotaciones agrícolas. Sin embargo, las rentas no sólo vienen determinadas por los ingresos sino también por los costes de producción puesto que son la diferencia entre el conjunto de los ingresos y el de los costes incurridos en su obtención.

En el terreno de los costes la política de mercados sólo tiene acción directa en cuanto a los inputs que son a su vez productos agrícolas (como los cereales para la alimentación animal, por ejemplo), es decir que desde el punto de vista de la estabilidad de las rentas podría decirse que a la PAC le faltan instrumentos para alcanzar completamente los objetivos que tiene asignados. En la práctica esta insuficiencia se ha intentado corregir tradicionalmente a través de la política de precios, haciéndolos variar no sólo en función de la situación del mercado sino también en función de los costes de producción para mantener las rentas de los productores. Esto explica que durante las primeras décadas de la PAC la fijación de precios tuviera lugar mucho después de que los agricultores hubieran tomado sus decisiones de producción, cuando los precios ya no podían cumplir su función de indicadores de escasez o exceso de oferta pero sí de determinantes de los ingresos.

Recientemente la respuesta a la subida de los precios del petróleo fue la aceptación de las ayudas estatales de tipo fiscal concedidas por la mayor parte de los Estados Miembros, del mismo modo que las concedidas a otros sectores como el de la pesca o los transportes.

2.1.5 Imposición sobre la renta

Otro factor de determinación de la renta disponible de los agricultores es la imposición sobre la renta. En este respecto la PAC no tiene ningún efecto puesto que la política fiscal es competencia de los Estados Miembros que pueden definirla con total libertad.

2.2 Desarrollo rural

El segundo pilar engloba lo que tradicionalmente se conocía como política estructural (ayudas a la inversión, a la transformación y comercialización, zonas desfavorecidas...) y las medidas de acompañamiento de la reforma de 1992 (jubilación anticipada, reforestación y medidas medioambientales).

Recientemente la Comisión ha hecho pública la Revisión intermedia de la PAC y en ella:

- se define claramente el propósito de conceder progresivamente más importancia al segundo pilar dotándolo de mayores medios financieros. Para ello se obtendrían fondos del primer pilar mediante la modulación dinámica obligatoria y la limitación del total de ayudas que una explotación puede recibir.
- se reafirman los objetivos de:

- crear nuevas oportunidades de ingresos y de empleo tanto dentro como fuera de la explotación;
- aumentar el alcance de las medidas destinadas a promover la calidad de los alimentos, la producción local y tradicional, y el respeto de altos estándares en la producción;
- aumentar la cohesión económica y social.

Una serie de razones explican esta orientación:

- escaso margen de maniobra en política de mercados debido al carácter excedentario de la mayor parte de ellos;
- convicción de que en general la política de desarrollo rural no presenta los efectos secundarios no deseados de la política de mercados en los aspectos distributivos, medioambientales y de calidad, y de que permite acciones mejor dirigidas hacia sus objetivos;
- mayor aceptabilidad de la política de desarrollo rural en el contexto internacional.

Sin embargo, a pesar de esta orientación, el peso presupuestario del segundo pilar seguirá siendo muy inferior al de las políticas de mercado. Actualmente el peso presupuestario del desarrollo rural en los gastos del FEOGA es del 16%. Si sólo tenemos en cuenta el FEOGA Garantía esta proporción es del 10% únicamente. Una vez aplicados a sus niveles máximos la modulación obligatoria y la limitación se estima que la parte del desarrollo rural en el gasto total del FEOGA se situará ligeramente por encima del 20%.

3. Los seguros agrarios como posible instrumento de la PAC

Dentro de la Comisión Europea dos servicios distintos han analizado el papel que los seguros agrarios podrían desempeñar en el futuro de la Política Agraria Común. Hay que decir que ninguno de los documentos producidos recoge una posición oficial de la Comisión. El primero, publicado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, es un número de la publicación periódica *European Economy* dedicada a temas de interés económico. El segundo es un documento de trabajo de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural que tiene como función ofrecer en un texto una panorámica de la problemática del riesgo en agricultura y sacar algunas conclusiones sobre las posibilidades y dificultades de desarrollos futuros.

3.1 Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros

El documento, publicado en 1999, tenía como objeto “Los seguros de renta en la agricultura europea” y fue encargado a un grupo de investigadores con la misión de estudiar si hay justificación para un seguro de rentas agrícolas en Europa en el futuro, y con qué condiciones y de qué forma podría ser factible un programa de seguros de rentas.

3.1.1 Orientaciones

El encargo contenía una serie de orientaciones para el diseño del programa que limitaban las opciones de los investigadores:

- Las interferencias con los mercados deberían ser mínimas.
- Los seguros de rentas deberían respetar los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.
- Cualquier sistema de seguros de rentas tendría que desarrollarse de tal manera que pudiera ser gestionado por el sector privado sin, en principio, intervención del gobierno.
- Un sistema de seguros de rentas no podría utilizarse para financiar o compensar el declive a largo plazo de un sector.
- Tendría que ser aplicable tanto a los países del sur como del norte de Europa.

Con relación a la intervención del sector público los autores comentan que dado el carácter sistémico de los riesgos cubiertos, la capacidad tradicional de reaseguro probablemente no es suficiente, lo que implica que tales sistemas no pueden ver la luz a no ser que los gobiernos intervengan en cierta medida, por lo menos hasta que las oportunidades en los mercados de capitales estén más desarrolladas.

3.1.2 Justificación y formas de la intervención pública

Según el estudio dos razones justifican la intervención pública:

- La primera es la existencia de fallos del mercado que se producen por las limitaciones cognitivas relacionadas con riesgos de gran magnitud y baja probabilidad, por el carácter sistémico de los riesgos y por la información asimétrica.
- La segunda razón para la intervención es que los agricultores tienen aversión al riesgo y no asignan los recursos de manera que se alcance el resultado óptimo. Por el contrario, la sociedad es más bien neutral ante el riesgo y por tanto hay un beneficio en principio para la sociedad si la intervención incita a los agricultores a asignar los recursos más cerca del punto

de maximización de beneficios. Esta justificación es cierta por lo menos hasta que los mercados de capitales estén más desarrollados.

Independientemente de la forma exacta de intervención pública los autores defienden que una cooperación entre el sector público y el privado puede ser más barata que la forma corriente de ayuda por calamidades puesto que en tal caso la asistencia puede proporcionarse a través de la red y con la experiencia de los aseguradores.

La intervención sugerida es el reaseguro, campo en el que los gobiernos tienen ventajas por su gran capacidad de crédito. Por otra parte en cierto sentido es lo que los gobiernos ya están haciendo a través de las ayudas para compensación de daños. El establecimiento de un reaseguro formal que implica participación financiera de los beneficiarios puede ser preferible a esperar hasta que el acontecimiento ocurra y entonces repartir los costes entre los contribuyentes.

3.1.3 Tipos de seguros

El estudio señala que dentro de los tipos de seguros el de renta total de la explotación tiene un gran atractivo para los políticos porque la renta es la mejor medida del bienestar de los agricultores. Sin embargo presenta numerosos problemas de definición de los componentes de la renta, de información, de riesgo sistémico y de dificultades para desarrollar productos derivados relacionados. A continuación se analizan los seguros de ingresos brutos por producto o por grupos de productos, los seguros de rendimiento, de precios y de interrupción de las operaciones. Particular significación tiene la advertencia de que los seguros de rendimientos en las producciones animales son especialmente problemáticos porque las fluctuaciones de rendimiento son mucho más una cuestión de gestión empresarial que en el caso de los cultivos y porque la mayor parte de la producción no tiene una fecha clara de “cosecha” pues se trata de producciones continuas o plurianuales. Ambos factores crean oportunidades de manipulación que determinan la existencia de un alto riesgo moral.

3.1.4 Recomendaciones:

- Únicamente deben introducirse aspectos en los que el azar moral y la selección adversa puedan ser tratados adecuadamente.

- Seguros de ingresos brutos deben ser contemplados únicamente para productos vegetales, no para los sectores animales.
- Los seguros deberían empezar con mercancías realmente sujetas al mercado, es decir para las que no hay sostenimiento de precios.
- En el caso de que los gobiernos proporcionen reaseguro, tanto si es a precio nulo, a tarifas comerciales plenas o con una combinación de las dos modalidades, deben reasegurar solamente una parte de los riesgos contraídos por los aseguradores.
- Antes de introducir los seguros ampliamente deberían realizarse algunos proyectos piloto. Es crucial para su implantación ulterior que los gobiernos intervengan sólo el mínimo necesario, usando reglas transparentes, es decir desde el principio no debe haber información asimétrica entre los aseguradores y los gobiernos.

3.2 La Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

En 2001 la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural publicó un documento de trabajo sobre Instrumentos de Gestión de Riesgos en la Agricultura de la UE con especial atención a los seguros agrarios.

Es un documento de trabajo en el que se analiza la naturaleza de los riesgos en agricultura, los instrumentos de que los agricultores disponen para hacerles frente, el papel que la política agrícola puede desempeñar en la gestión de los riesgos, ejemplos de sistemas de seguros agrícolas y de redes de seguridad, aspectos relacionados con la Organización Mundial del Comercio y lecciones que se pueden extraer de la experiencia acumulada.

El último capítulo analiza las posibilidades de acción para la Unión Europea en el campo de los mercados de opciones y de futuros y en el de los seguros agrarios.

A continuación se analizan las ideas centrales del documento.

3.2.1 La gestión del riesgo

Los agricultores disponen de un conjunto de instrumentos para hacer frente a los riesgos inherentes a la actividad agraria. Se distingue entre estrategias dentro de la explotación y

estrategias de reparto del riesgo. Dentro de las primeras está la selección de productos de bajo riesgo, la selección de productos de ciclo corto, la diversificación de la producción y el mantenimiento de suficiente liquidez. Entre las estrategias de reparto de riesgos están los contratos de comercialización, los contratos de producción, la integración vertical, los mercados de futuros, la participación en mutuas y los seguros.

Además de estos instrumentos los agricultores se benefician de la PAC para hacer frente a los riesgos así como de las ayudas para compensación de daños e incluso de las políticas de seguridad social.

3.2.2 Experiencias en el campo de los seguros

En la UE el grado de desarrollo de los seguros agrarios es muy diverso y con un grado de participación pública también muy diverso. Esto indica que las necesidades en cuanto a cobertura entre los agricultores europeos son muy variadas y que los sistemas de seguros se han adaptado a las circunstancias de cada país.

Los seguros desarrollados corresponden fundamentalmente a seguros de rendimientos y cubren mucho más las producciones vegetales que las animales. No se tiene en Europa experiencia de seguros de ingresos, es decir que engloben simultáneamente riesgos de producción y de precio.

En Estados Unidos existe un sistema de seguros de cosechas en el que la administración pública interviene subvencionando las primas, cubriendo los costes administrativos y operativos de las aseguradoras privadas y suministrando reaseguro. Hay que subrayar que, pese a que dos tercios de la superficie de grandes cultivos están asegurados, en los últimos años se han pagado importantes sumas de ayudas de emergencia.

Canadá tiene un programa de seguros de cosecha, un programa subvencionado de ahorro para los agricultores y una red de seguridad anticíclica que garantiza el 70% del promedio de los tres años anteriores de una variable cercana al margen bruto de explotación. (En Junio del 2002 se aprobó una nueva ley agrícola en la que la gestión de riesgos es uno de los cinco ejes en que se estructura la acción política).

La experiencia de los sistemas de seguros, en especial la de Estados Unidos, permite extraer algunas lecciones:

- La participación es escasa y el grado de cobertura en términos de producción es limitado.
- La eficiencia es cuestionable pues para cubrir un amplio abanico de riesgos a un nivel interesante para el agricultor es necesaria una intervención considerable del Estado. Sin embargo, esta intervención no elimina la necesidad de ayudas para compensación de daños o ayudas de emergencia.
- El diseño está sujeto a presiones políticas para que se proporcionen seguros no suficientemente probados que pueden debilitar todo el sistema.
- La complejidad inevitable para adaptar los seguros a la demanda reduce la transparencia y esto facilita las conductas abusivas.
- La subvención proporcional de las primas conduce a una mala asignación de recursos que lleva a la permanencia de producción en zonas de alto riesgo con un elevado coste social.

3.2.3 Justificación de la intervención pública.

El documento analiza las razones para una intervención pública en el terreno de la gestión de riesgos desde el punto de vista de los fallos del mercado.

Por el lado de la demanda el fallo se produce por la falta de conocimientos del uso de ciertos instrumentos como los mercados de futuros que tienen altos costes de transacción iniciales, por fallo cognitivo que hace que se minusvaloren los riesgos de acontecimientos de baja probabilidad y altas pérdidas potenciales, y porque los agricultores pueden contar con otras ayudas incluyendo ingresos provenientes de otras actividades o de ayudas públicas.

Por el lado de la oferta, las razones varían según los instrumentos:

- En el caso de los seguros la oferta puede no existir porque no se reúnen las condiciones de aseguramiento, es decir independencia de los riesgos y simetría de información. La violación de cualquiera de estas condiciones conduce a incrementos del coste marginal del

seguro y a reducciones de su oferta. En cuanto a la oferta de reaseguro, los mercados de reaseguros agrarios tienen una oferta limitada acompañada de altas barreras de entrada.

- En cuanto a los mercados de futuros y opciones, su establecimiento sólo puede hacerse en presencia de gran variabilidad de precios, un alto número de comerciantes y especuladores y productos con calidades estándar bien definidas.

Otras razones para la intervención pública citadas son:

- Los gobiernos deciden el marco legal en el que operan los agricultores y de esta manera afectan considerablemente la exposición de los agricultores al riesgo, por ejemplo en el caso de medidas de control de enfermedades y veterinarias. Con el fin de crear un incentivo para que el gobierno establezca un marco legal que minimice el riesgo puede argumentarse que debería ser financieramente corresponsable de los posibles daños.
- En cuanto al reaseguro, la intervención del gobierno puede justificarse también por razones económicas. El gobierno podría proporcionar reaseguro a precio más bajo que el sector privado puesto que es capaz de reunir más capital a precio más bajo para cubrir pérdidas potencialmente elevadas.

3.2.4 Instrumentos de la intervención pública

Como instrumentos de la intervención pública se citan:

- El marco legal para la reducción del riesgo (medidas sanitarias y fitosanitarias) o el establecimiento de mercados para instrumentos de gestión del riesgo. Por ejemplo, la política de competencia debería tener en cuenta que el agrupamiento de riesgos (pools) entre compañías de seguros (que puede reducir la competencia) podría ser necesario para cubrir riesgos catastróficos.
- En segundo lugar los gobiernos podrían intervenir creando las condiciones necesarias para el desarrollo de mercados que proporcionen instrumentos de gestión del riesgo. Por ejemplo podrían suministrar información y formación sobre el riesgo y su gestión a los agricultores.

- En tercer lugar, la política podría ser bajar los costes de los instrumentos de gestión del riesgo. En lo que se refiere a los seguros las subvenciones estarían justificadas si un producto de seguros fuera demasiado caro para los agricultores por el carácter sistémico del riesgo que cubre o por la información asimétrica. Las posibilidades incluyen subvenciones para las primas de seguros y de reaseguro. Subvenciones podrían también estar justificadas transitoriamente para estimular el desarrollo de soluciones de mercado.
- En cuarto lugar los gobiernos podrían también proporcionar ellos mismos cobertura, por ejemplo mediante ayudas para compensación de daños, seguros públicos y reaseguro, o mediante red de seguridad específica. Tales enfoques estarían justificados si no se desarrollaran suficientemente mercados privados de riesgos. Entre los instrumentos específicamente públicos se encuentran los fiscales, garantía de ingresos mínimos por la seguridad social a diferentes niveles, y las ayudas para compensación de daños.

3.2.5 Posibilidades y dificultades para la UE

La perspectiva de crecimiento de la exposición al riesgo en Europa plantea la cuestión de si la Unión Europea tiene que desempeñar un papel que vaya más allá del actual. Este asunto tiene que ser examinado teniendo en cuenta que los instrumentos de la PAC tienen efectos sobre la exposición al riesgo de los agricultores. Por otra parte es necesario subrayar que políticas especialmente diseñadas para la gestión de riesgos no pueden reemplazar a las políticas de sostenimiento de rentas. El objetivo de las políticas de gestión de riesgos no es el apoyo de rentas sino la reducción de las fluctuaciones de la renta o de sus componentes.

En el corto plazo el conjunto de instrumentos de la PAC está dado y los instrumentos nuevos tendrían que complementar a los existentes. La PAC actual con sus mecanismos de sostenimiento de precios juega un papel importante en la reducción de tales riesgos. En el medio y largo plazo sin embargo el conjunto de instrumentos podría ser reorientado y nuevas opciones de política podrían ser adoptadas.

3.2.5.1 Corto plazo

3.2.5.1.1 Riesgos de precios

En cuanto a riesgos de precios la creciente liberalización de los mercados sin duda va a proporcionar mayores oportunidades de desarrollo de instrumentos privados tales como mercados de futuros y opciones. Dado que la falta de conocimiento técnico en cuanto a su uso es un considerable obstáculo para su desarrollo, la formación es un campo inmediato de acción para el sector público. Aunque tales programas se pueden ya cofinanciar en el marco del desarrollo rural la iniciativa reside en los Estados Miembros. Un estímulo decidido a nivel de la Unión podría ser necesario para preparar el terreno para una utilización más extensa de los mercados de futuros. Tales iniciativas podrían incluir un programa especial de información para todos los agricultores europeos. Tal programa podría realizarse en el corto plazo y estaría totalmente de acuerdo con las políticas actuales.

3.2.5.1.2 Riesgos de producción

En cuanto a riesgos de producción son los Estado Miembros los que han estado a la cabeza en la ayuda a los productores mediante las ayudas para compensación de daños, la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y las subvenciones a los seguros y reaseguros. El papel de la Comunidad se ha limitado a las reglas en cuanto a la prevención y la participación financiera en algunas medidas de control de enfermedades además de las reglas y el control de las ayudas estatales.

En el marco de las directrices acerca de las ayudas de Estado los Estados Miembros tienen un gran margen de maniobra para responder a las necesidades cambiantes de sus agricultores.

En el campo de los seguros agrarios y teniendo en cuenta las experiencias habidas hasta ahora se considera que:

- Un enfoque de abajo hacia arriba es necesario
 - para que la oferta pueda adaptarse a las necesidades de los agricultores.
 - porque en el futuro los seguros podrían reemplazar cada vez más a las ayudas para compensación de daños y eso resultaría en un gasto más estable y en acciones más eficaces, pues aunque el seguro sea subvencionado puede ayudar a integrar consideraciones de riesgo en las decisiones de gestión de las explotaciones.

- porque los Estado Miembros están mejor situados para dirigir la financiación pública en el marco de tales sistemas hacia grupos de agricultores de acuerdo con sus necesidades específicas.
- Es necesario tiempo para que el sistema se desarrolle y pueda hacerse más completo en cuanto a productos y riesgos cubiertos.
- Es necesaria una intensa y detallada vigilancia pública para evitar una excesiva complejidad que pudiera acarrear la existencia de conductas abusivas y la pérdida de vista del objetivo inicial.

Se defiende un papel prudente de la UE con relación a una intervención que vaya más allá de su intervención actual. Podría tener un papel si el carácter parcialmente sistémico de los riesgos impide el desarrollo de productos viables, dado que pérdidas potencialmente elevadas pueden ser demasiado grandes para las compañías o mutuas y el reaseguro no es suficiente o es demasiado caro.

La UE podría enfocar este problema de dos maneras:

- Podría facilitar la creación de pools de aseguradoras o reaseguradoras estableciendo el marco legal adecuado en el campo de la política de competencia cuando sea necesario.
- Examinar si hay posibilidades para promover la idea de cooperación entre mutuas a nivel europeo de manera que los riesgos sean compartidos por mutuas que cubran diferentes riesgos o sean activas en diferentes regiones.

3.2.5.2 Largo plazo

3.2.5.2.1 Seguros

Los sistemas de seguros son utilizados por los principales competidores de la UE y es posible que en las negociaciones en la OMC sean considerados como moderadamente distorsionadores del comercio. A largo plazo la UE podría plantearse intervenir más decididamente con dos condiciones. La primera es que los seguros encajen en el conjunto de medidas de la PAC, que no haya solapamiento con otras medidas que también tengan como

objetivo los riesgos. La segunda es que haya suficiente financiación, lo cual significa que en ausencia de nuevos recursos financieros para la agricultura se tendrían que utilizar fondos ahora utilizados para otras medidas. Una posibilidad sería la cofinanciación dentro de los programas de desarrollo rural.

El suministro de reaseguro especialmente a partir de un cierto nivel de pérdidas atacaría uno de los principales problemas en el desarrollo de los seguros agrarios como es el riesgo de pérdidas catastróficas particularmente en los sectores animales.

El reaseguro podría ser condicionado a la formación de pools por parte de las aseguradoras lo cual distribuiría el riesgo entre los asociados y reduciría la probabilidad de grandes pérdidas para la Unión.

Otra condición podría ser que las aseguradoras cubrieran los principales productos de la agricultura europea.

Toda intervención tendría que ser analizada críticamente teniendo en cuenta la experiencia disponible para garantizar su eficiencia, transparencia y los posibles efectos sobre la producción, los precios y la distribución de los beneficios.

3.2.5.2.2 Sostenimiento de rentas anticíclico y redes de seguridad.

Los instrumentos anticíclicos proporcionan apoyo en los momentos de necesidad y dejan de hacerlo en los momentos de prosperidad. Esta característica los hace aptos para responder a las necesidades de los agricultores y aceptables para la opinión pública. Son transparentes y con ciertas condiciones son compatibles con los criterios de la caja verde de la OMC.

Sin embargo en todos los Estados Miembros existen sistemas de seguridad social que se aplican también a los agricultores y tienen como objetivo garantizar un nivel mínimo de ingresos. Si se intentaran aplicar en la Unión Europea habría que explicar por qué los agricultores necesitan un trato diferenciado.

Por otro lado tales instrumentos requieren información completa y homogeneizada en cuanto a la definición de la renta que sería la base de su aplicación. El problema se complica si el criterio de renta aplicado es el de renta familiar y no sólo renta de origen agrario.

Una dificultad mayor para aplicar en Europa un instrumento como el canadiense AIDA sería la diversidad de sistemas fiscales que hace que en algunos casos los agricultores no hagan

declaración de renta por basarse su fiscalidad en estimaciones indirectas o por estar exentos los ingresos de origen agrario. Hay que tener en cuenta que una red de seguridad pública compite con otros instrumentos privados de gestión de riesgos y que puede producir el efecto de que los agricultores no hagan una gestión adecuada al riesgo al que están expuestos.

4. Desarrollos recientes: Consejo

Recientemente España en calidad de presidente del Consejo de ministros presentó un memorándum sobre “Los seguros agrarios como un instrumento de gestión de riesgos para la agricultura y la ganadería”. La intención era indagar si el resto de los países consideraba oportuno profundizar el debate sobre las posibilidades de los seguros como instrumento de la política agrícola.

El memorándum hacía un repaso de la problemática del riesgo en agricultura resaltando en particular:

- El carácter universal de los riesgos como característica de la actividad agrícola a pesar de la diversidad de los riesgos naturales a que se enfrentan los agricultores en la Unión Europea según las regiones y los tipos de producción.
- La multiplicidad de medios de que los agricultores disponen para hacer frente a los efectos negativos de los riesgos sobre las rentas, que incluyen entre otros:
 - ayudas públicas para compensar por calamidades que son proporcionadas por los Estados Miembros dentro de un marco legislativo común,
 - la Política Agraria Común a través de los mecanismos de intervención, las ayudas directas y otras medidas,
 - los seguros agrarios, cuyo grado de desarrollo y organización varía enormemente según los países.
- La necesidad de tener en cuenta la experiencia de los países que están más avanzados en el campo de los seguros agrarios y de sacar lecciones de la misma.

- La aparición de nuevos riesgos como los riesgos medioambientales y los de sanidad pública por los cuales los agricultores son responsables, y la incidencia creciente de los riesgos de producción y de mercado.
- La necesidad de situar la reflexión sobre los seguros agrarios en el contexto de las negociaciones internacionales y de la competitividad de la agricultura europea.
- Una propuesta de incluir los seguros agrarios dentro de la Política Agraria Común como parte de una estrategia de gestión de los riesgos, incluyendo programas de estabilización de rentas.

La acogida del documento por los ministros de agricultura fue positiva manifestándose un cierto consenso en que el tema merece una reflexión más profunda. Sobre todo había gran interés en lo referente a intercambio de información y experiencias.

Iniciado el debate sobre el tema en los grupos de trabajo del Consejo se pudo comprobar, sin embargo, la existencia de grandes reticencias por parte de algunos países ante la posibilidad de avanzar en la integración de los seguros en la PAC o incluso ante la conveniencia de realizar nuevos estudios o proyectos piloto. Algunos países señalaron la necesidad de considerar los seguros como sustituto de la actual PAC y no como complemento. Otros consideraron que el nivel nacional es el más adecuado para su puesta en práctica.

En aras de la búsqueda de consenso la presidencia española limitó sus ambiciones y presentó al Consejo un texto que contenía la siguiente propuesta:

“El Consejo invita a la Comisión:

1. a contribuir a la mejora de la gestión de los riesgos en la agricultura y la ganadería, mediante la iniciación de los estudios y análisis sobre los riesgos a los que se enfrentan los agricultores y ganaderos y sobre los instrumentos específicos que resulten adecuados para la protección de aquellos;
2. a promover y fomentar el conocimiento mutuo y el intercambio de experiencias, entre los países de la Unión, sobre los riesgos que afectan a los distintos sectores productivos y los sistemas utilizados para su gestión;

3. a realizar un seguimiento de las políticas de gestión de riesgo que se desarrollan en cada Estado miembro;
4. a promover entre los agricultores y ganaderos, dentro del límite del marco financiero existente, la adopción de medidas que puedan favorecer y mejorar la gestión de los riesgos en diferentes sectores, tales como la inclusión del coste de los seguros contratados por las OPFH entre los gastos elegibles con cargo a su propio Fondo Operativo, y a que, en su caso, presente un informe al Consejo sobre los resultados obtenidos.

Esta propuesta obtuvo una opinión favorable de 14 de los 15 Estados Miembros además de la Comisión y únicamente Dinamarca se mostró contraria a ella. Dado que las iniciativas del Consejo necesitan la unanimidad, a pesar de ese apoyo mayoritario de momento el debate abierto no tendrá continuidad práctica.

5. Futuro de los seguros agrarios en la UE

Se puede pensar que probablemente no se adoptará ninguna medida en el corto plazo en cuanto a los seguros agrarios. De hecho en la Revisión intermedia no se mencionan. A más largo plazo las posibilidades son:

- que los países interesados logren que se introduzca alguna medida relacionada con los seguros en la negociación de algún paquete de medidas de mayor alcance
- que la Comisión, teniendo en cuenta las orientaciones expresadas en los debates y las necesidades de evolución de la política agrícola y a la luz entre otros factores de las negociaciones en la OMC, haga propuestas para incluir los seguros agrarios dentro de la PAC.
- que haya una preferencia por el desarrollo de instrumentos puramente privados o únicamente con participación a nivel estatal de acuerdo con las normas sobre ayudas públicas.

Hay que citar también un desarrollo reciente relacionado con el tema de los seguros. A raíz de las inundaciones en Europa Central durante este último verano la Comisión ha propuesto la creación de un fondo de ayuda para hacer frente a desastres naturales, tecnológicos o

medioambientales que estaría dotado inicialmente con 500 millones de Euros y que posteriormente se incrementaría hasta los 1000 millones. Esta propuesta contrasta fuertemente con lo que ha ocurrido en el pasado pues el presupuesto comunitario tenía una línea para ayudas en caso de catástrofes con un montante de créditos muy limitado que fue suprimida en 1992.

Lógicamente no se conocen las reglas de actuación de ese fondo pero puede pensarse que también podrá utilizarse para compensar daños causados a la agricultura.

REFERENCIAS

Income insurance in European agriculture. European Economy N° 2, 1999. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (disponible sólo en inglés en www.europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/reportsandstudies_en.htm).

Risk management tools for EU Agriculture with a special focus on insurance. Working document, January 2001. European Commission, Agriculture Directorate General. (disponible sólo en inglés en www.europa.eu.int/comm/agriculture/index_es.htm).

Comunicación de la Comisión-Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario. Diario Oficial n° C 28 de 01/02/2000. (disponible en www.europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_oj.html).

Revisión intermedia de la política agrícola común.- COM (2002) 394 final (disponible en www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm)