



Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural  
(DG AGRI):

# Estudio de evaluación de las cargas administrativas que conlleva la PAC para las explotaciones agrarias

Resumen

Octubre de 2007

Dirección General de Agricultura y  
Desarrollo Rural (DG AGRI):

Estudio de evaluación de las cargas  
administrativas que conlleva la PAC  
para las explotaciones agrarias

Resumen

Octubre de 2007

## RESUMEN

El presente estudio, elaborado por encargo de la DG de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI), tiene como objetivo cuantificar las cargas administrativas que supone para los agricultores la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de 2003. En él se presenta una evaluación de los costes administrativos de una selección de medidas integradas en la PAC - especialmente el régimen de pago único (RPU) - en cinco Estados miembros en 2006, así como un análisis de las perspectivas de desarrollo.

El método y la concepción del estudio se basan en el modelo de costes administrativos netos de la UE establecido en la Comunicación COM (2005) 518 final. A partir de la experiencia adquirida en estudios anteriores, el planteamiento metodológico y la concepción se han desarrollado atendiendo a las diversas etapas paralelas y al orden de las actividades.

Los resultados del informe se basan en una serie de seminarios y entrevistas con especialistas en este ámbito, agricultores y servicios de asesoramiento a las explotaciones. Indican el orden de magnitud de las cargas administrativas en los cinco Estados miembros seleccionados, aunque no se garantiza que sean fidedignos desde el punto de vista estadístico.

En este informe se efectúa una comparación entre países de los costes administrativos existentes y se trata de explicar por qué dichos costes son distintos en los cinco Estados miembros estudiados. También se presentan las previsiones de gastos administrativos a corto plazo. Además, se adjuntan como anexo fichas de informe cumplimentadas.

### **Factores de coste**

El análisis muestra que, además de la selección y aplicación del modelo, hay otros factores que inciden en los costes administrativos. Los principales factores de coste son los siguientes:

- Fórmula y calendario de transposición de los reglamentos de la PAC
- Administración pública
- Cultura empresarial
- Diferencias estructurales nacionales.

Así pues, aunque no sea posible cuantificar o evaluar la importancia precisa de cada uno de los factores de coste, sí puede ofrecerse una evaluación cualitativa basada en la información recopilada dentro del estudio.

### *Transposición de los reglamentos de la PAC*

El régimen de pago único deja un amplio margen de maniobra a los Estados miembros en cuanto a su aplicación y éstos han podido decidir su calendario dentro de los plazos establecidos.

Los Estados miembros aplican el régimen de pago único de acuerdo con un «modelo histórico», un «modelo regional» (a tanto alzado) o un modelo regional «híbrido» (modelo regional con elementos históricos). Además, el modelo regional puede ser «estático» o «dinámico».

Asimismo, los Estados miembros podían mantener algunos aspectos de los pagos parcialmente vinculados a la producción (que podían llegar hasta el 100 % de los gastos máximos asignados dentro de los regímenes específicos) en el marco de las reformas globales acordadas en 2003.

La muestra de países abarca las variaciones entre las diferentes opciones de aplicación y, por tanto, los diversos costes administrativos derivados de la fórmula elegida por cuanto tales costes varían en función de los distintos modelos.

Algunos Estados miembros han integrado las cláusulas nuevas o modificadas en la legislación vigente. Otros países han incorporado íntegramente los reglamentos publicados por la Comisión en su legislación nacional. El número de actos jurídicos utilizados para transponer los 4 reglamentos oscila, pues, entre 1 en Irlanda y 13 en Italia, mientras que el número de obligaciones de información vinculadas a la PAC varía entre 21 en Irlanda y 107 en Italia, si bien no se observa una relación clara entre el número de actos jurídicos y el de obligaciones de información: así, Francia cuenta con 7 actos jurídicos y 43 obligaciones de información, mientras que Alemania posee aproximadamente el mismo número de obligaciones de información (47), pero tan sólo 2 actos jurídicos. Tampoco existe una relación clara entre el número de obligaciones de información y el coste total por agricultor.

Las solicitudes de pago único y cesión de derechos son muy distintas en los cinco países. Concretamente, la utilización de los formularios de solicitud preimpresos y la complejidad de las solicitudes varían, lo cual repercute en los costes administrativos totales. También difiere el nivel de detalle exigido por las autoridades.

Los distintos grados de «madurez» de los países en cuestión y el calendario de aplicación también inciden en los costes administrativos. La reforma se inició en 2005 en Dinamarca, Alemania, Italia e Irlanda, por lo que en 2006 los agricultores de esos países y sus servicios de asesoramiento ya conocían bien el régimen. Francia, por su parte, decidió aplazar el comienzo de la reforma hasta 2006. El estudio se centra en los costes administrativos de 2006 y una parte de las diferencias evaluadas obedece por tanto a los distintos calendarios de aplicación de la reforma a escala nacional. Durante el primer año de la reforma los agricultores deben acometer gran número de actividades de carácter administrativo relacionadas con el establecimiento de los derechos de pago y el calendario de aplicación de los regímenes específicos. Esta situación afecta especialmente a Francia e Italia, Estados miembros en los que una parte considerable de los costes administrativos entra en la categoría de los costes de establecimiento.

#### *Administración pública*

La mayor o menor intervención del sector público en el proceso de presentación de solicitudes tiene cierta incidencia en los costes administrativos que recaen en los agricultores. En Italia, la existencia y las actividades de los centros de asistencia agraria (CAA) desempeñan una función importante. Estos centros son una parte descentralizada de los sistemas de administración pública, están financiados por el Estado italiano y llevan a cabo una serie de actividades gratuitas. En otros países, los propios agricultores realizan estas actividades o contratan a terceros para que las lleven a cabo. Sin esta fórmula, los costes administrativos de los agricultores italianos serían mucho más elevados, si bien el estudio no ofrece elementos para cuantificar este impacto.

La intervención del sector público también incide en los costes administrativos impuestos a los agricultores, poniendo a su disposición distintos tipos de soluciones informáticas y formularios previamente rellenos. Con ello se logra un efecto directo de reducción de los costes en Francia, país en que las autoridades han elaborado y distribuido una lista de control, y en Alemania, donde se utiliza un sistema electrónico para tramitar las cesiones de derechos que ahorra tiempo a los agricultores. Un sistema semejante se aplica en Dinamarca, aunque no funciona

de forma satisfactoria y parece haber aumentado los costes administrativos de los agricultores.

#### *Cultura empresarial*

Las prácticas nacionales se reflejan en el modo en que los agricultores presentan sus solicitudes para acogerse al RPU y organizan este proceso. En particular, la asistencia externa y la utilización de soluciones técnicas pueden desempeñar un papel en este ámbito. En Dinamarca, por norma general, los asesores prestan ayuda intensiva a los agricultores en el proceso de presentación de solicitudes de pago único y en otras tareas administrativas, mientras que en Francia no se recurre tradicionalmente a los asesores.

Como ya se ha indicado, la existencia de soluciones técnicas es importante para los costes administrativos, pero el uso efectivo de los sistemas es, por supuesto, igualmente importante.

#### *Diferencias estructurales nacionales*

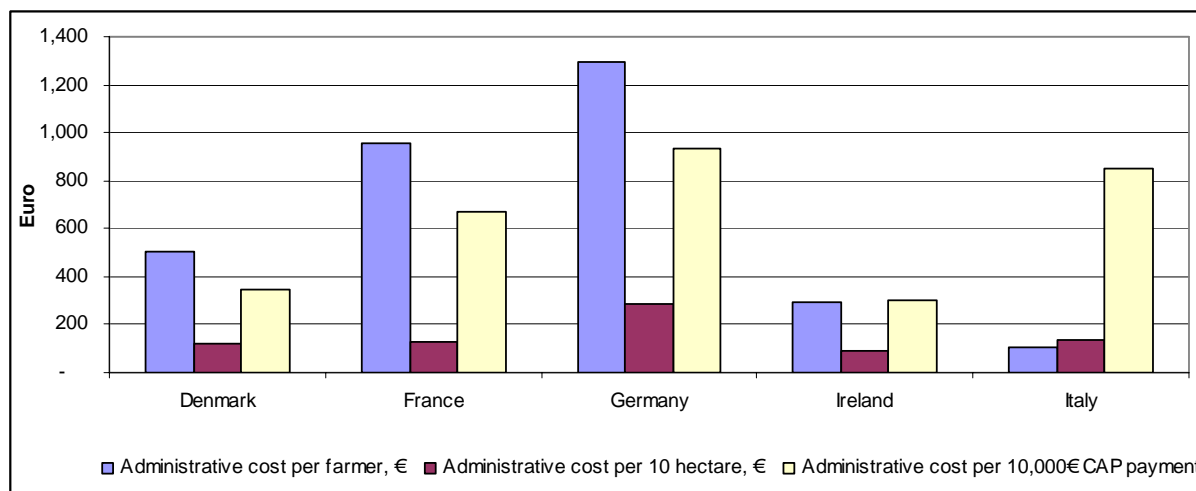
En algunos casos, los aspectos regionales influyen en el nivel de los costes administrativos de los agricultores. Así ocurre en Alemania y Francia, Estados miembros en que los agricultores se ven afectados por las normas y la administración de más de una región cuando poseen o ceden tierras situadas en territorios de distintas regiones.

Las diferencias estructurales nacionales repercuten en particular en los costes administrativos del agricultor en Italia, donde el tamaño medio de las explotaciones es de aproximadamente 8 ha, lo cual corresponde apenas a una fracción del tamaño medio de las explotaciones alemanas (unas 46 ha) y francesas (74 ha). Las explotaciones italianas son en su mayor parte muy pequeñas y se caracterizan por una producción menos variada, por el menor número de cambios y cesiones, etc. Estos factores contribuyen a mantener los costes totales por agricultor relativamente bajos en Italia, si bien los costes por hectárea de tierras agrícolas siguen en el mismo nivel que los de Dinamarca y Francia.

#### **2006 - Costes administrativos de la PAC**

Los costes administrativos que les supone la PAC a los agricultores de los cinco países estudiados se muestran en el siguiente gráfico. Se incluyen los costes internos y externos, pero quedan excluidos los costes del sector público, tanto si están vinculados a la administración pública del sistema como si están relacionados con la asistencia los agricultores en relación con las actividades efectuadas en el marco de la PAC.

**Gráfico 1: Costes administrativos de los agricultores ocasionados por los requisitos de la PAC en 2006**



Euros/Dinamarca	Francia	Alemania	Irlanda	Italia
Coste administrativo por agricultor, en euros				
Coste administrativo por 10 hectáreas, en euros				
Coste administrativo por pago de 10 000 euros en el marco de la PAC				

La variación de costes totales entre los cinco países obedece en parte a las distintas envergaduras de sus sectores agrarios. Por consiguiente, los costes se calculan por agricultor, por hectárea y como porcentaje de los pagos totales de la PAC en cada uno de los países.

El coste administrativo medio por agricultor oscila entre los 110 euros de Italia y los 1 300 euros de Alemania. El tamaño medio de las explotaciones es de 8 ha en Italia, y varía de 34 a 74 ha en los otros cuatro países. Debido a ello, el coste administrativo medio por hectárea experimenta menos variaciones entre los cinco países. Los costes administrativos totales representan del 3,0 % al 9,3 % de los pagos totales percibidos por los cinco países en el marco de la PAC.

La importancia de los distintos conceptos en el total de los costes administrativos de 2006 se muestra en el siguiente gráfico, en el que se ofrece un desglose de los costes por hectárea de tierras agrícolas. Puede observarse que el régimen de pago único es especialmente oneroso para los agricultores. La cesión de derechos inicial única también tuvo efectos importantes en Francia e Italia en 2006 y, especialmente en el caso de Francia, el régimen de cesión y la reserva nacional contribuyeron a los costes administrativos de los agricultores.



condicionalidad. Con todo, las obligaciones en materia de condicionalidad son motivo de preocupación entre los agricultores.

En **Dinamarca** los costes administrativos se derivan fundamentalmente de la presentación de solicitudes en el marco del régimen de pago único y de los gastos ocasionados por las cesiones de derechos. Si se analiza más detalladamente este aspecto, se observa que también los costes derivados del régimen de pago único se deben principalmente a las cesiones de tierras y derechos. Los costes administrativos son limitados cuando no hay modificaciones en la estructura de la explotación. La situación es bastante parecida en **Irlanda**, con excepción de los elevados costes que genera la modificación de los derechos (característica específica de Irlanda). En **Italia** los costes administrativos corren por cuenta en gran medida de los organismos públicos o semipúblicos. Los costes directos resultantes son, pues, relativamente bajos para los agricultores. Los costes de asignación de derechos son más elevados en Italia y Francia, lo cual obedece al hecho de que los derechos derivados de los pagos por producción de tabaco y aceite de oliva se asignaron en 2006 (Italia), mientras que **Francia** comenzó ese mismo año la aplicación del régimen de pago único. Como en los demás Estados miembros, los costes resultantes de la presentación de solicitudes para acogerse al régimen de pago único son relativamente altos en **Alemania**. Debe resaltarse, sin embargo, que las distintas regiones (Estados federados) utilizan formularios de solicitud diferentes y que la situación varía dentro del territorio alemán. Pese al elevado número de cesiones, Alemania ha logrado mantener un bajo nivel de costes de cesión de derechos merced a una herramienta administrativa en línea.

Por último, los costes administrativos se ven influidos por las diferencias entre los modelos elegidos y su aplicación. Estos efectos no pueden cuantificarse sobre la base de los resultados del presente estudio debido a la influencia de otros factores. Con todo, parece justificado concluir que las ayudas directas asociadas entrañan en principio más costes administrativos que las disociadas por cuanto los agricultores de los países que han optado por las primeras deben presentar más información. No obstante, hay otros factores (cultura administrativa nacional, usos del sector, etc.) que son más importantes que el modelo de reforma de la PAC escogido.

### **Perspectivas**

La evolución de los costes administrativos a lo largo de los próximos años variará de un país a otro. En países como Francia e Italia, los elevados costes no recurrentes de 2006 darán lugar a reducciones inmediatas y se prevé una reducción general gradual en todos los países debido a la mayor familiarización de agricultores y asesores con normas y procesos (curva de aprendizaje). Los costes administrativos también pueden cambiar debido a la modificación de la normativa o como consecuencia de posibles cambios en la implantación y uso administrativos de los sistemas informáticos.

Los principales cambios previstos están vinculados a los cuatro grupos de factores de coste antes mencionados: transposición de los reglamentos de la PAC, administración pública, cultura empresarial y diferencias estructurales nacionales.

#### *Transposición de los reglamentos de la PAC*

Los distintos modelos de transposición repercutirán en la evolución de los costes administrativos de los agricultores de distintas formas por una serie de razones. Los costes no recurrentes relacionados con el período de establecimiento reducirán los costes administrativos hasta un 30 % en Francia y un 40 % en Italia.

Los cambios que experimenten los cultivos asociados pueden dar lugar a una disminución del tiempo dedicado al cálculo de las superficies con miras a rellenar el formulario de declaración. La reforma del sector de las frutas y hortalizas simplificará la presentación de solicitudes de pago único a partir de enero de 2008, reducirá el número de cesiones y entrañará por tanto una reducción de los costes totales.

Los derechos por retirada de tierras de la producción quedarán suspendidos, con lo que se ahorrará el tiempo dedicado a diferenciar los derechos correspondientes a tierras retiradas de la producción de los correspondientes a las tierras cultivadas. Así ocurrirá en todos los países de la UE. Es probable que quede suprimida en toda la UE la norma de los 10 meses relativa al período de puesta a disposición, lo cual facilitará considerablemente la presentación de solicitudes de pago único y la cesión de derechos.

#### *Administración pública*

Está previsto un aumento de la presentación de solicitudes en línea en los próximos años en Dinamarca, Francia y varios Estados federados alemanes que disponen de un sistema informático, que se utilizará cada vez más. Irlanda comienza a utilizarlo en 2007 y los Estados federados que no cuentan con una solución en línea para la solicitud de pago único la introducirán en un futuro próximo.

Se está preparando una serie de soluciones informáticas. La que ya se ha elaborado en Dinamarca facilitará la cesión de derechos. Estas soluciones pueden contribuir a ahorrar la mayor parte del 25 % de los costes administrativos totales dedicados a esta actividad en 2006.

La mejora de las bases de datos aumentará el intercambio de datos entre las regiones y el Estado, así como entre los distintos ministerios en Italia y Francia, y una nueva base de datos facilitará los controles de la condicionalidad en Francia.

La administración pública podrá reducir sus costes administrativos mejorando los formularios preimpresos y recurriendo en mayor medida a ellos en Irlanda y los Estados federados. En Irlanda también se ha previsto un servicio de recordatorio acerca de las solicitudes mediante el envío de mensajes de texto a los teléfonos móviles de los agricultores.

Se prevé para un futuro próximo un efecto positivo de la curva de aprendizaje en la administración pública. Este efecto puede ser limitado a corto plazo, pero a largo plazo se observarán efectos positivos en todos los países.

#### *Cultura empresarial*

Un efecto positivo de la curva de aprendizaje puede contribuir a reducir los costes administrativos recurrentes a lo largo de unos pocos años. El ahorro total que ello supondrá será más elevado en Dinamarca e Irlanda, donde el 14 % de los costes corresponden a actividades de familiarización y formación, y en Francia, donde estos elementos de coste constituyen el 10 %.

#### *Diferencias estructurales*

La curva de aprendizaje será probablemente más pronunciada en las grandes explotaciones que en las pequeñas, debido a lo cual la reducción de los costes administrativos será más lenta en los países y regiones en que predominan las explotaciones pequeñas.