COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.7.2009
COM(2009) 407 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

con arreglo al artículo 7 del Reglamento (CE) nº 378/2007 del Consejo, de 27 de marzo de 2007, que establece las disposiciones relativas a la modulación facultativa de los pagos directos

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

con arreglo al artículo 7 del Reglamento (CE) nº 378/2007 del Consejo, de 27 de marzo de 2007, que establece las disposiciones relativas a la modulación facultativa de los pagos directos

El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento (CE) nº 378/2007[1] del Consejo, según el cual «antes del 31 de diciembre de 2008, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación de la modulación facultativa, acompañado, si procede, de las correspondientes propuestas.»

Entre tanto, la «revisión médica» de la Política Agrícola Común (PAC) ha respondido a la necesidad de aumentar la financiación del desarrollo rural incrementando el porcentaje de modulación obligatoria. Los Estados miembros que apliquen la modulación facultativa la sustituirán gradualmente por la obligatoria, tendiendo así a unificar los porcentajes de modulación en toda la UE.

La Comisión no prevé ninguna otra iniciativa sobre la modulación facultativa en el actual período de programación (2007-2013).

1. Antecedentes

1.1. El concepto de «modulación»

El término «modulación» se refiere a la transferencia de recursos presupuestarios de los pagos directos a los agricultores (1º pilar de la PAC) a las medidas de desarrollo rural (2º pilar de la PAC).

La reforma de la PAC de 2003 introdujo la modulación obligatoria, a partir de un porcentaje del 3 % en 2005, para pasar al 4 % en 2006 y el 5 % de 2007 en adelante, acompañada de una franquicia del 5 000 euros por debajo de la cual no hay reducción de los pagos directos.

Además, se acordó en 2005 que el Reino Unido y Portugal podían aplicar una modulación facultativa adicional acorde con lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 378/2007.

1.2. Marco legal de la modulación facultativa

El Reglamento (CE) nº 378/2007 da la posibilidad de aplicar la modulación facultativa en el período 2007-2012 al Reino Unido, donde ya se ha aplicado esta modulación, y a Portugal con arreglo a una excepción concedida en virtud del artículo 70, apartado 4, letra a), del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo[2].

---

[1] Reglamento (CE) nº 378/2007 del Consejo, de 27 de marzo de 2007, que establece las disposiciones relativas a la modulación facultativa de los pagos directos prevista en el Reglamento (CE) nº 1782/2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, y que modifica el Reglamento (CE) nº 1290/2005, DO L 95, 5.4.2007, p. 1.

[2] Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), DO L 277 de 21.10.2005, p. 1.

La modulación facultativa adopta la forma de una reducción de los pagos directos que se añade a la resultante de la modulación obligatoria.

Debe aplicarse un porcentaje único de reducción por año natural; sin embargo, el Reino Unido que aplica el régimen de pago único a nivel regional puede también aplicar porcentajes diferenciados por regiones. El porcentaje máximo de reducción es del 20%.

Como en el caso de la modulación obligatoria, está prevista una franquicia de 5 000 euros. No obstante, al contrario de la modulación obligatoria, se permite a los Estados miembros hacer una excepción y no aplicarla (como ha hecho el Reino Unido).

La Comisión fija los importes netos resultantes de la aplicación de la modulación facultativa basándose en los porcentajes comunicados por los Estados miembros correspondientes.

Estos fondos adicionales resultantes de la modulación se utilizan para financiar medidas de desarrollo rural en el mismo Estado miembro. No hay obligación de cofinanciación nacional, es decir, los fondos adicionales no están sujetos a los límites para los diferentes ejes establecidos en el artículo 70, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

Los Estados miembros afectados tienen que presentar evaluaciones de impacto, especialmente respecto a la situación de los agricultores y su posición competitiva en el sector agrícola, teniendo en cuenta la necesidad de evitarles un trato desigual injustificado. Basándose en todo ello, la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación de la modulación facultativa antes de finales de 2008.

Las normas de aplicación establecidas en el Reglamento (CE) de la Comisión nº 1236/2007[3] de la Comisión disponen a) la inclusión de los importes resultantes de la modulación facultativa en el plan de financiación de cada programa de desarrollo rural (anexo II, parte A, punto 6.1 del Reglamento (CE) nº 1974/2006) de la Comisión y b) la derogación del antiguo régimen de modulación voluntaria del Reglamento (CE) nº 1655/2004 de la Comisión.

1.3. Limitación del análisis del impacto económico

Todavía es pronto para sacar conclusiones definitivas sobre el impacto de la modulación facultativa en la situación económica de las explotaciones.

En el Reino Unido el primer presupuesto de la modulación facultativa que se dedicará a los programas de desarrollo rural británicos en virtud del Reglamento (CE) nº 378/2007 del Consejo sólo se conoce desde octubre de 2007. En el caso de Irlanda del Norte, el programa de desarrollo rural fue modificado de manera que incluyera la modulación facultativa a partir de noviembre de 2008.

En el caso de Portugal es demasiado temprano para evaluar cualquier impacto ya que las cantidades resultantes de la modulación facultativa sólo estarán disponibles en los programas de desarrollo rural a partir de 2010.

---

[3] Reglamento (CE) nº 1236/2007 de la Comisión, de 22 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1974/2006 con vistas a la aplicación del Reglamento (CE) nº 378/2007 del Consejo sobre la modulación facultativa, DO L 280, 24,10.2007, p. 3.

También es importante reconocer que, durante un período especialmente inestable de cambio, las deducciones de la modulación facultativa sólo son uno de los factores, entre una gama muy amplia, que afecta a la situación económica de las explotaciones en 2007-2008. Otros factores han tenido más impacto en la renta agrícola, como los aumentos de los precios de las materias primas y los productos alimenticios, los aumentos de precios de los insumos, la contracción del crédito y, en el caso del Reino Unido, el debilitamiento de la libra respecto al euro, las situaciones climáticas extremas y los brotes de epidemias. Con todo, en este Estado miembro, la evolución general de los ingresos ha sido positiva debido al fuerte incremento de las materias primas y los productos alimenticios.

2. Aplicación de la modulación facultativa en el Reino Unido

2.1. Comunicación con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 378/2007

El 12 de junio de 2007 el Reino Unido comunicó a la Comisión los porcentajes de la modulación facultativa para 207-2012 junto con una evaluación de impacto ex ante.

El Reino Unido fijó los siguientes porcentajes anuales por región y no dispuso que debiera aplicarse ninguna franquicia.

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inglaterra	12,0 %	13,0 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %
Gales	0 %	2,5 %	4,2 %	5,8 %	6,5 %	6,5 %
Escocia	5,0 %	8,0 %	8,5 %	9,0 %	9,0 %	9,0 %
Irlanda del Norte	4,5 %	6,0 %	7,0 %	8,0 %	9,0 %	9,0 %

En lo que se refiere a la cofinanciación nacional, todas las regiones aportan cofinanciación, que se añade una financiación comunitaria de 1 600 millones de euros. A continuación se indican los porcentajes de cofinanciación:

	EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4
Inglaterra	0 %	40,00 %	0 %	0 %
Irlanda del Norte	0 %	62,00 %	0 %	0 %
Escocia	55,21 %	55,21 %	55,21 %	65,00 %
Gales	45,00 %	45,00 %	45,00 %	0 %

Según el Reino Unido, la modulación facultativa permitiría un mejor equilibrio entre los dos pilares de la PAC, dada una relación entre el primer y el segundo pilar para 2007-2013, antes de la modulación facultativa, de 14/1 y, tras la modulación, de 7/1, en el Reino Unido, frente a una media de la UE-15 de 5/1.

2.2. Decisiones 2007/679/CE y 2007/680/CE de la Comisión

La Decisión 2007/679/CE de la Comisión[4] fijaba según se indica a continuación los importes netos resultantes de la aplicación de la modulación facultativa sobre la base de los porcentajes anuales comunicados por el Reino Unido, que estaban diferenciados por regiones:

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL (en millones de euros)	362,0	424,0	464,4	475,5	481,6	481,6

En consecuencia, la Decisión 2007/680/CE de la Comisión[5] ajustaba, por una parte, el balance neto disponible para el gasto del FEAGA y, por otra parte, los importes correspondientes al Reino Unido y los importes totales de la ayuda comunitaria al desarrollo rural para 2007-2013.

Debido a ello, en el período 2007-2013 se transfería del primer al segundo pilar un total de 2 689 millones de euros, obtenidos de la aplicación de la modulación facultativa, superando en más del doble el presupuesto de desarrollo rural del Reino Unido (de 1 910 millones de euros a 4 599 millones de euros) y elevando el presupuesto total comunitario de desarrollo rural a 91 900 millones de euros en el mismo período.

2.3. Informe presentado en virtud del artículo 5 del Reglamento (CE) nº 378/2007

El informe presentado por el Reino Unido en diciembre de 2008 cubre el período que va de marzo de 2007 a septiembre de 2008. Dado que los ingresos procedentes de la modulación facultativa sólo han estado disponibles desde octubre de 2007, resulta prematuro, según el Reino Unido, establecer conclusiones definitivas.

2.3.1. Utilización de fondos adicionales procedentes de la modulación facultativa

Los fondos adicionales se usan principalmente con fines ambientales dentro del eje 2, tal como se indica a continuación:

[4] Decisión de la Comisión, de 22 de octubre de 2007, que fija los importes netos resultantes de la aplicación de la modulación facultativa al Reino Unido para los años 2007-2012 (2007/679CE), DO L 280, 24.10.2007, p. 25.

[5] Decisión de la Comisión, de 22 de octubre de 2007, que modifica las Decisiones 2006/410/CE, por la que se fijan los importes que, en aplicación del artículo 10, apartado 2, del artículo 143 quinquies y del artículo 143 sexies del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, se ponen a disposición del FEADER y los importes que se ponen a disposición del FEAGA, y Decisión 2006/636/CE, por la que se fija el desglose anual por Estado miembro de la ayuda comunitaria al desarrollo rural en el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013 (2007/680/CE), L 280, 24.10.2007, p. 27.

EJE	INGLATERRA	ESCOCIA	IRLANDA DEL NORTE	GALES
1	10,45 %	14,29 %	17,00 %	10 %
2	76,09 %	68,58 %	65,04 %	80 %
3	8,74 %	11,57 %	0,00 %	10 %
Leader	4,72 %	5,57 %	17,96 %	0 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

2.3.2. Renta de las explotaciones agrarias

La comunicación señala que las estadísticas más recientes sobre la renta de los agricultores «parecen indicar que el sector agrario británico se encuentra en un estado relativamente saludable y competitivo aunque la modulación facultativa se viene aplicando desde 2001» (en el período 2000 – 2006 la cantidad total deducida fue de 4 500 millones de euros).

Las primeras nuevas deducciones por modulación facultativa se hicieron en 2007. El análisis efectuado por el Reino Unido, basado en datos de 2007, no encontró correlación directa entre las deducciones por modulación facultativa y los cambios en la renta agrícola total (RAT).

AÑO	REGIÓN DEL REINO UNIDO	PORCENTAJE DE LA MF	MF DEDUCIDA (MILLONES DE LIBRAS)	RENTA AGRÍCOLA TOTAL (MILLONES DE LIBRAS)	VARIACIÓN EN LAS DEDUCCIONES POR MF	VARIACIÓN EN LA RENTA AGRÍCOLA TOTAL
2006	Inglaterra	6,0 %	101,0	1555		
	Irlanda del Norte	4,5 %	11,0	160		
	Escocia	4,5 %	19,9	537		
	Gales	0,5 %	1,2	52		
2007	Inglaterra	12,0 %	218,0	1631	117,0	76,0
	Irlanda del Norte	4,5 %	11,0	233	0	73,0
	Escocia	5,0 %	22,7	628	2,7	91,0
	Gales	0 %	0,0	46	-1,0	-6,0

La modulación facultativa no debería incidir significativamente en la situación económica de los agricultores y en su posición competitiva en el sector agrario en 2008. Existen otros factores que han tenido un mayor efecto en la renta agrícola total (RAT) que la modulación facultativa, sobre todo la variación en los tipos de cambio. Los aumentos de los precios de los cereales en la primera parte de 2008 y de la carne y la leche han contribuido a aumentar el valor de la producción, aumento, que, según lo previsto, sólo se compensa parcialmente con el de los costes de los combustibles, abonos y piensos. En términos reales, está previsto que la renta agrícola total y la renta agrícola total por persona suban ligeramente en 2008 tras los aumentos experimentados en 2006 y 2007.

Por otra parte, los agricultores se beneficiarán a más largo plazo de los efectos económicos de la ayuda al desarrollo rural, que aumenta gracias a la modulación facultativa; La mayor parte de los fondos adicionales beneficia directamente a los agricultores al adoptar la forma de pagos agro-ambientales que aportan un cierto grado de certidumbre y estabilidad a la renta agrícola.

En el cuadro siguiente se resume el impacto estimado en la renta agrícola:

	INGLATERRA	IRLANDA DEL NORTE	ESCOCIA	GALES
Porcentajes de la modulación facultativa (mínimo y máximo)	12%-14%	4,5%-9%	5%-9%	2,5% - 6,5%
Impacto estimado en la renta agrícola total	No disponible	-3% / -6%	No disponible	-3,9% / -10,2%
Impacto estimado en la renta monetaria	No disponible	No disponible	-0,5% / -4,3%	-1,5% / -4,4%

La posición competitiva de la agricultura británica no debería verse afectada, mientras que la cofinanciación debería restringir la reducción de los ingresos de los agricultores. De hecho, debido a la cofinanciación nacional de la modulación facultativa, se dará un aumento neto en el gasto total de la PAC en el Reino Unido (+ 1 000 millones de euros en el período de programación 2007-2013 para Inglaterra solamente)

2.3.3. Impacto en el medio ambiente

En Inglaterra, el 99 % de los fondos públicos procedentes de la modulación facultativa (131,5 millones de euros) se destinó a pagos agro-ambientales, principalmente al plan denominado «Entry-level Environmental Stewardship Scheme». Este plan exigen un nivel básico de gestión ambiental y los participantes pueden elegir entre una amplia gama de más de 50 opciones de gestión, que cubren todos los tipos de agricultura e incluyen aspectos como la gestión de setos, el mantenimiento de paredes de piedra, los pastos con bajos insumos, las franjas barrera y las opciones de cultivos herbáceos.

Desde enero de 2007, se han firmado más de 10 500 acuerdos agro-ambientales, todos ellos financiados a partir de la modulación facultativa. Sin ésta no hubiera sido posible ampliar el plan «Environmental Stewardship» a este ritmo. En Escocia, el total de los 34,9 millones de euros (gasto público total) se utilizó en 2008 para los pagos a las zonas menos favorecidas. En Gales, que optó por no hacer ninguna deducción de los pagos de 2007 en concepto de pago único, la modulación facultativa, una vez disponible, se centrará estrictamente en el apoyo a medidas agro-ambientales y, a menor escala, en el apoyo a la formación en agricultura/silvicultura y a la adaptación comercial.

En Irlanda del Norte, la modulación facultativa se centrará en las medidas que aportan apoyo directo a los agricultores (acciones de información y formación, modernización de las explotaciones agrícolas, pagos compensatorios a zonas menos favorecidas, pagos agro-ambientales, medidas aplicables a la silvicultura y diversificación en actividades no agrícolas).

Se prevé que las medidas agro-ambientales reporten una amplia gama de beneficios al medio ambiente. Estas medidas deberían mitigar los posibles efectos negativos de la disminución de los pagos directos, como un menor número de vacas nodrizas (lo cual podría llevar a una aprovechamiento insuficiente de los pastos de hábitats

importantes) y una posible intensificación en los sectores lácteo, bovino y de los cereales que podría afectar a la calidad del agua y producir erosión del suelo.

3. Aplicación de la modulación facultativa en Portugal

3.1. Comunicación con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 378/2007

El 18 de junio de 2007 Portugal comunicó a la Comisión el porcentaje de la modulación facultativa para 207-2012 junto con una evaluación de impacto ex ante.

El porcentaje anual notificado fue del 10 %, a partir de 2008, inclusive. Cuando se tiene en cuenta la franquicia, esta cifra supone una reducción efectiva del 6,1 % en los pagos directos.

En cuanto al efecto en la renta de los agricultores, la reducción prevista debería variar entre un máximo de – 13 % para las explotaciones de carne de vacuno y las «explotaciones mixtas» y un mínimo de - 2 2 %/- 3 % para las especializadas en cultivos permanentes y producción de leche. Al mismo tiempo se reduciría la diferencia entre las rentas agrícolas más altas y más bajas, siendo los agricultores que reciben más de 50 000 euros al año en pagos directos los que sufragarían más de la mitad de la aportación.

3.2. Reglamento (CE) nº 333/2008 de la Comisión y Decisión 2008/788/CE de la Comisión

El Reglamento (CE) nº 333/2008[6] de la Comisión establecía el límite máximo nacional del total de ayudas adicionales a los agricultores (la franquicia) en 20,4 millones de euros.

El 12 de septiembre de 2008 Portugal informó a la Comisión de que tenía intención de aplicar la modulación facultativa de los pagos directos sólo a partir de 2009.

La Decisión 2008/788/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2008[7], fijaba los importes netos resultantes de la aplicación de la modulación facultativa a Portugal y ya tenía en cuenta la decisión de las autoridades portuguesas al fijar estos importes sólo a partir de 2009.

Año	2009	2010	2011	2012
Millones de euros	41,6	40,8	40,8	40,8

De este modo, se transferirían 164 millones de euros del primer al segundo pilar.

3.3. Utilización de fondos adicionales procedentes de la modulación facultativa

De conformidad con un compromiso asumido en su Programa de Desarrollo Rural para el Continente, los fondos adicionales procedentes de la modulación facultativa se dividirían por igual entre el refuerzo del apoyo a la red Natura 2000, que incluiría

6 Reglamento (CE) n° 333/2008 de la Comisión, de 11 de abril de 2008 , por el que se fijan los límites máximos aplicables en Portugal a las ayudas adicionales en el marco de la modulación facultativa instaurada por el Reglamento (CE) n° 378/2007 del Consejo, DO L 102, 12.4.2008, p. 19.

7 DO L 271 de 11.10.2008, p. 44.

nuevos lugares, (dentro del eje 2) y los proyectos para la mejora de las estructuras de las explotaciones (dentro del eje 1).

Como se indicaba anteriormente, el 12 de septiembre de 2008 Portugal informó a la Comisión de que tenía intención de aplicar la modulación facultativa de los pagos directos sólo a partir de 2009.

Asimismo, ha confirmado que encontrará medios alternativos para respetar el mencionado compromiso del Programa de Desarrollo Rural para el Continente.

4. Impacto de la «revisión médica»

La «revisión médica» de la PAC (Reglamentos (CE) nº 72/2009, nº 73/2009, nº 73/2009 y 74/2009 del Consejo de 10 de enero de 2009)[8] se propone ayudar a los agricultores a responder mejor a las señales del mercado y a afrontar nuevos retos.

Con este fin, el porcentaje de modulación obligatoria se aumentará en cuatro fases para llegar al 10 % en 2012, mientras que se mantiene la franquicia de 5 000 euros. Además, se introduce una modulación gradual de un 4 % adicional para pagos superiores a 300 000 euros.

A consecuencia de ello, se transferirán 3 240 millones de euros al segundo pilar a lo largo de 4 años. Los fondos adicionales se utilizarán en este mismo Estado miembro para «nuevos retos»: cambio climático, energías renovables, gestión de aguas, biodiversidad, innovación relacionada con estos retos y medidas de acompañamiento del sector lácteo. El porcentaje de cofinanciación para estas operaciones es del 90 % en las regiones de convergencia y 75 % en las que no son de convergencia.

Los Estados miembros que apliquen la modulación facultativa reducirán los porcentajes en consonancia con esta situación, es decir, que la «revisión médica» de la PAC disminuirá la importancia de la modulación facultativa para el Reino Unido y Portugal y no tendrá incidencia en la modulación total, tal como se muestra en el cuadro a continuación.

Cuadro: Cantidades de la modulación facultativa sustituidas por la obligatoria tras la «revisión médica»

Millones de euros

	2009	2010	2011	2012	Total en
Reino Unido	67,4	100,6	134,3	167,7	470,0
Portugal	8,8	11,8	15,8	19,8	56,2

Por otra parte, la modulación incrementada por la «revisión médica» estrechará el margen financiero para otros aspectos distintos de los «nuevos retos».

5. Conclusiones:

La modulación facultativa basada en el Reglamento (CE) nº 378/2007 del Consejo o bien se ha utilizado para un período corto (Reino Unido) o bien todavía no se ha aplicado según lo previsto en los programas de desarrollo rural (Portugal). Por lo tanto, todavía es pronto para sacar conclusiones definitivas sobre el impacto de la modulación facultativa en la situación económica de las explotaciones y en su posición competitiva. Existen otros factores (por ejemplo, los aumentos de precios de los productos alimenticios, las materias primas y los

[8] DO L 30 de 31.1.2009, p. 1.

insumos, así como la contracción del crédito ...) que probablemente han tenido un mayor efecto en la renta agrícola total que la modulación facultativa.

En cuanto a otras repercusiones, conviene señalar que en el Reino Unido se prevé una amplia gama de beneficios ambientales derivados de medidas agro-ambientales, aspecto en el que se ha observado un aumento significativo de acuerdos ambientales.

La «revisión médica» de la Política Agrícola Común (PAC) ha respondido a la necesidad de aumentar la financiación del desarrollo rural incrementando el porcentaje de modulación obligatoria. Por tanto, no es necesario presentar las propuestas a las que se refiere el artículo 7 del Reglamento (CE) nº 378/2007 del Consejo.