

# INFORME SOBRE LA INFLACIÓ Y LA POLÍTICA ALIMENTARIA

Càtedra PROSPECT CV 2030

2022

## *Policy brief*

# **Inflación y política alimentaria**

### Índice

#### 1. Contexto

#### 2. Situación de la política alimentaria

2.1. Líneas de acción: Planes y objetivos

2.2. Instrumentos

2.3. Debates y Disyuntivas

#### 3. Recomendaciones

a. Detectar las causas de la inflación

b. Definir un modelo agroalimentario

c. Coordinar las políticas públicas desplegadas

d. Caminar hacia la autonomía estratégica asegurando las cadenas de valor

## 1. Contexto

Previo a la guerra en Ucrania, la crisis de la covid-19 y su impacto sobre la economía mundial ya arrojó datos infrecuentes sobre la inflación. En octubre de 2021 la inflación se situó en un 5,5%. A pesar de ello, la inflación subyacente (excluyendo alimentos frescos y energía), en el mismo periodo mencionado, apenas supuso un 1,5%. Esto permite inferir que, a pesar del posible efecto del aumento del consumo por las familias, debido a un periodo de ahorro anterior, la inflación en dicho periodo tenía un componente principalmente energético debido al aumento de la demanda de energía que supuso la reactivación de la producción tras la paralización durante el confinamiento estricto de la covid-19. También se puede ver el progresivo aumento de los precios a partir de 2021 del gas o del petróleo, hecho que refuerza esta hipótesis.

No obstante, es la guerra en Ucrania la que propulsa el aumento de precios de la energía. Los últimos datos de agosto de 2022 muestran que la inflación (IPC, datos INE) se sitúa en el 10,5%, descendiendo un 0,3% en comparación a julio, a nivel estatal. En la Comunitat Valenciana la inflación en agosto se sitúa en el 10,9%, manteniendo los niveles de julio. Sin embargo, la inflación subyacente lleva incrementándose considerablemente desde la guerra en Ucrania y se sitúa en agosto de 2022 en un 6,4% (6,6% en la CV). Esto evidencia una peligrosa cronificación de la inflación a medio plazo y una traslación de la subida de los precios de los alimentos y la energía al resto de bienes y servicios.

Ligado al aumento de precios de las materias primas, el Observatorio de precios de la Comunitat Valenciana muestra el elevado incremento de precios de los alimentos, algunos incluso por encima del 20% (leche, 28,3%; huevos, 24,3%; aceites y grasas, 22,3%; cereales y derivados, 22%; entre otros). Los datos reflejan que se destinará una cantidad mayor de renta para adquirir alimentos. Concretamente, el INE afirma que los hogares deberán dedicar 500€ más a alimentación respecto al año pasado.

Los escenarios de futuro que se plantean toman como matriz la guerra en Ucrania. La inflación va a ser un elemento a tener en cuenta sobre el que se deberán tomar diferentes medidas, también para asegurar y mantener una buena salud en la cadena de suministro de los alimentos. Sirva como ejemplo la quinta subida de los tipos de interés prevista por la Reserva Federal en EEUU que se situarían en una banda entre el 3% y el 3,5% (se prevén más subidas antes de fin de año). A parte de la política monetaria que deberá revisar el BCE para controlar la inflación, encontramos otras medidas al alcance de la Comunitat Valenciana que trataremos en esta policy.

## 2. Situación de la política alimentaria

### 2.1. Líneas de acción: Planes y objetivos

#### *Unión Europea*

Dentro de la UE, la Política Agrícola Común (PAC) es la que regula las ayudas al sector agroalimentario y, además, supone una parte considerable del presupuesto de la Unión. Si bien es cierto que la UE comienza a dar prioridades a otras áreas, el marco financiero plurianual todavía dedica el 30% a la PAC.

La PAC ha experimentado una reforma reciente para el periodo 2023-2027. El principal cambio se resume en virar de una política orientada a los requisitos para ser beneficiario de las ayudas a ser una política que se orienta a la consecución de resultados concretos. La PAC consta de 9 objetivos específicos que se resumen en 3 generales: (1) fomentar un sector agrícola inteligente y competitivo que garantice la seguridad alimentaria, (2) apoyar y reforzar la protección al medio ambiente y (3) fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Los dos pilares de la PAC son, primero, las ayudas directas a agricultores activos (principal gasto) y a determinados sectores productivos y, el segundo pilar, la generación de zonas rurales dinámicas. El elemento más innovador de este cambio en la PAC es la realización por parte de cada Estado miembro de un Plan Estratégico (PEPAC). Estos se adaptan a las exigencias y requerimientos del sector agrícola de cada país y detallan las medidas e intervenciones a realizar para alcanzar los objetivos de la PAC, alineados con el Pacto Verde Europeo. El elemento medioambiental ha cobrado una relevancia mayor en la PAC, categorizado como arquitectura verde. A parte de definir reglamentariamente reservas presupuestarias para medidas de carácter ambiental y climático, se establecen una serie de requisitos y obligaciones que vinculan las medidas de la política agrícola a la transición a un modelo de base sostenible. Valgan como ejemplos la implementación de una condicionalidad medioambiental de buenas condiciones agrarias o la nueva creación de los ecoregímenes (pagos directos) dentro del primer pilar.

#### *España*

El PEPAC aprobado por el gobierno central cuenta con un presupuesto de 32.549 M€. Sin ánimo de tratar de forma extensiva las medidas desarrolladas en el PEPAC, cabe señalar que las medidas del PEPAC giran en torno a los tres bloques de la sostenibilidad: económica, medioambiental y social (ligada a lo rural), dotando de cierta transversalidad al bloque medioambiental. A pesar de que el

PEPAC actúe como marco de la PAC en el conjunto de España, hay ciertos matices que resaltar. El primer pilar, el de las ayudas directas y sectoriales (correspondientes al Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria, FEAGA) tiene aplicación estatal. El **segundo pilar**, el de desarrollo rural, se financia a través del fondo europeo agrario de desarrollo rural, **FEADER**, cuya determinación y aplicación del gasto corresponde al **nivel autonómico**.

Por otra parte, y centrándonos en el aspecto de la inflación de los precios y la cadena alimentaria, el Ministerio de Agricultura ha modificado en 2021 la ley de la cadena alimentaria aprobada en 2013, fruto de una transposición europea. Dicha modificación pretende hacer frente a la falta de transparencia en la formación de los precios agroalimentarios y a los abusos en las compras o ventas de alimentos. De esta forma, se aboga por garantizar la cadena de valor y su sostenibilidad para todos los operadores. Para ello, la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) juega un papel relevante como organismo de referencia para la denuncia de malas praxis y su posible sanción.

Asimismo, con fecha 21 de septiembre, el Ministerio de Agricultura ha anunciado el compromiso de destinar al sector agrario más de 1.000 M€, entre ayudas directas y fiscales, para hacer frente a las dificultades actuales derivadas de la guerra en Ucrania y la sequía. Ello se suma a un conjunto de medidas que tratan de hacer frente a la crisis: 430 M€ destinados al sector agroalimentario y pesquero, iniciativas de rebajas de combustible, descuentos fiscales, etc.

#### *Comunitat Valenciana*

El margen de acción se ensancha a la hora de considerar qué medidas se quieren realizar dentro del segundo pilar de la PAC, como se ha comentado previamente. La UE establece una lista de ocho medidas políticas que dotan al nivel regional de cierta flexibilidad, mejorando el esquema anterior. Estas posibles políticas pueden estar destinadas a:

- (1) Compromisos medioambientales y climáticos
- (2) Limitaciones naturales o de determinadas áreas
- (3) Desventajas en determinadas áreas, resultado de algún requerimiento obligatorio
- (4) Inversiones
- (5) Instalación de jóvenes granjeros/agricultores y negocios rurales (start-ups)
- (6) Herramientas de gestión del riesgo
- (7) Cooperación
- (8) Intercambio de información y conocimiento

Por otra parte, recientemente el ejecutivo valenciano ha puesto en marcha, durante la primavera de 2022, dos medidas que van en sintonía con los objetivos y las políticas de los niveles suprarregionales. Por un lado, la creación del Observatorio de Precios para construir un sistema público de información y seguimiento de los precios de los productos, bienes y servicios con mayor impacto en el consumo de la ciudadanía y detectar así subidas injustificadas ante la situación inflacionista. Por otro lado, se instituyó la Agencia Valenciana de Información y Control Alimentarios para evitar la venta a pérdidas de los agricultores y, en general, ejecutar medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria de la Comunitat Valenciana.

## 2.2. Instrumentos

### *Medidas de apoyo a la cadena de valor (productores y distribuidores)*

Las propuestas de este tipo consisten en apoyar a través del presupuesto público el mantenimiento de la cadena de valor. Esto consiste en financiar parte de los costes asumidos por cada eslabón y, de esta forma, no desestabilizar su viabilidad económica (competitividad principalmente), entre otros factores. La PAC es un ejemplo de ello al generar flujos constantes de capital para los productores de alimentos, para que puedan seguir teniendo presencia en el mercado y, además, para que dichos flujos de capital ayuden a que los productores realicen cambios cualitativos en su modelo de producción (véase la sostenibilidad como fin último de la PAC).

En este sentido, tales ayudas para mantener la cadena de valor pueden integrar elementos condicionantes, es decir, cabe la posibilidad de condicionar el destino del gasto público realizado (ingresos obtenidos por los beneficiarios) a determinadas actividades o fines concretos y así tratar de alcanzar los objetivos marcados por la PAC.

### *Medidas de apoyo a los consumidores*

Ante el aumento de la inflación y su impacto en el poder adquisitivo de los ciudadanos, que incluso puede llegar a afectar a su acceso a la alimentación, existen una serie de bonificaciones y ayudas para que estos hagan frente al aumento de los precios. Además, existen otras medidas de apoyo que también pueden ser puestas en marcha. Entre ellas, la reintegración de parte del precio de algunos productos (de manera similar a la que se ha puesto en práctica por los carburantes) o asegurar una renta de inclusión en especias, en este caso de alimentos básicos, para que determinados estratos de la población tengan acceso a una bolsa de alimentos. Finalmente, también se pueden proporcionar ayudas

indirectas a través de los bancos de alimentos, así como fomentar los mecanismos para la solidaridad ciudadana a través de estos.

- Bonos y ayudas
- Rentas de inclusión
- Descuento cestas de la compra
- Renta inclusión en especias
- Ayudas indirectas a través de los bancos de alimentos

#### *Medidas fiscales*

Ante la inflación alimentaria también se han barajado diferentes bajadas en los impuestos como el IVA, el cual afecta directamente al precio de los alimentos, u otras rebajas fiscales que se han orientado a los diferentes eslabones de la cadena de valor para tratar de reducir sus costes y, por tanto, para afectar indirectamente los precios finales. Por su parte, otras reducciones impositivas se han propuesto de cara a reforzar la capacidad adquisitiva de los consumidores, con las que compensar y hacer frente a las subidas en el precio de los alimentos o, incluso, en relación con lo previamente expuesto, para que tengan más capacidad de solidaridad. Finalmente, aunque la subida de determinados impuestos no es una medida destinada directamente a paliar las consecuencias de la inflación, de manera indirecta puede afectar a la consecución de algunas de las otras propuestas que aquí se plantean y que suponen un aumento del gasto público.

- Reducir impuestos a los alimentos (IVA).
- Reducir impuestos en la cadena de valor
- Reducir impuestos a los consumidores.
- Subidas de impuestos progresivos/proporcionales (directos) para sufragar otras propuestas.

#### *Medidas de mercado*

Existen también otras medidas por las cuales los poderes públicos intervienen de manera directa o indirecta en el mercado para tratar de rebajar los precios. En este sentido, se ha planteado la posibilidad de diálogo para alcanzar acuerdos con los distribuidores con los que pactar una cesta de alimentos básicos a precios reducidos para los consumidores. Además, desde el propio gobierno de España algunas voces han sugerido limitar el precio de algunos alimentos, tal y como ocurre con otros productos como los carburantes o con algunos productos sanitarios. Por último, también está la posibilidad de que el Estado intervenga directamente en alguno de los eslabones (o en todos) de la cadena de valor para proporcionar precios accesibles, así como para condicionar la competencia en el mercado obligando a reducir los precios. Un tipo de propuesta con la que,

además de reducir los precios y asegurar la cadena, se pueden tratar de alcanzar otros de los objetivos de los señalados previamente influyendo en la demanda y condicionando el desarrollo del sector agroalimentario.

- Cesta de los alimentos pactada con los distribuidores.
- Limitar el precio de determinados alimentos.
- Intervención del Estado en uno o en varios eslabones de la cadena de valor.

### 2.3. Debates y disyuntivas

La aplicación de las políticas presentadas puede llevar a la consecución de diferentes objetivos detallados por la PAC y/o a los buscados por la Comunitat, entre ellos, controlar o paliar los efectos de la inflación. Sin embargo, a través de estas políticas se puede contribuir a unos y dejar otros de lado, es decir, cada una plantea una serie de ventajas e inconvenientes que se plasman en las siguientes disyuntivas:

#### *Dependencia vs. autonomía estratégica*

La cadena de valor agroalimentaria, tal cual la encontramos establecida hoy día, cuenta con una dependencia exógena a la hora de determinar el precio de los productos finales. Ejemplo de lo dicho sería el aumento de precios debido al aumento de precios de la energía y de productos fitosanitarios.

La disyuntiva reside en la contraposición entre una estrategia que apueste por mantener el estado actual del sector agroalimentario, tal vez introduciendo medidas que optimicen la sostenibilidad de las explotaciones agrarias en su posibilidad menos perturbadora desde la óptica del mercado, y que el fin de los fondos públicos sea que la inflación no afecte seriamente a los diferentes eslabones de la cadena productiva. De esta forma, estos podrían adaptarse a las nuevas situaciones de competencia y aumento de costes. La otra opción sería apostar por una autonomía estratégica que opte por deshacerse poco a poco de las dependencias externas y refuerce las ventajas comparativas que pueda ofrecer el territorio valenciano, alineándose con los objetivos de sostenibilidad de la PAC e interviniendo de una forma más decidida sobre la estructura económica y la del mercado. Del mismo modo, se plantea una dicotomía sobre adaptarse a la demanda existente para paliar los efectos de la subida de los precios o dirigirla para tratar de alcanzar el resto de los objetivos propuestos (desarrollo rural, respeto del medio ambiente, apostar por las ventajas comparativas, alimentación saludable, etc.).

Sin pretender adoptar una visión simplificadora de la realidad y conscientes de los riesgos del cambio de modelo y las dependencias a medio plazo que se



derivan de nuestro modelo actual, esta disyuntiva plasmada quiere poner sobre la mesa el momento histórico y la apuesta europea, como se ve en el presupuesto y los fondos, hacia una transición de modelo. Transición que deberá ser estudiada para detectar los posibles focos de vulnerabilidad económica y prever diferentes escenarios.

#### *Corto Plazo vs. largo plazo*

Existe una tensión entre los objetivos de las medidas coyunturales y aquellas que pretenden responder a objetivos a largo plazo. De esta forma, las primeras son exigidas de acuerdo con unas circunstancias concretas en un periodo corto de tiempo y que, por ejemplo, actúen rápidamente sobre el incremento de la inflación. A su vez, las segundas pretenden apostar por una configuración estructural determinada, ya sea transformadora, como la nueva PAC para el periodo 23-27, o no lo sea.

Dicha tensión puede ser vislumbrada claramente a raíz de la guerra en Ucrania, a partir de la cual los objetivos de transición energética son parcialmente difuminados por los de seguridad energética (véase anterior policy brief). De esta manera, es importante señalar que los esfuerzos destinados a tratar de frenar o suavizar la inflación en el corto plazo y reducir los precios de los alimentos, a través de políticas que beneficien a los diferentes eslabones de la cadena alimentaria, deberían tener en mente los objetivos de transición de modelo agroalimentario. Por consiguiente, las medidas a corto plazo y a largo plazo no se traducirían en un juego de suma cero, es decir, los fondos públicos destinados para frenar la inflación de la cadena alimentaria también deberían tener una permeabilidad y eficacia a la hora de cambiar, a largo plazo, hacia un modelo menos sensible a las fluctuaciones externas de los precios. Ejemplo de lo dicho es la condicionalidad reforzada de la nueva PAC, que establece unos compromisos y requisitos mínimos medioambientales y climáticos a la hora de conceder las ayudas.

Asimismo, es importante destacar que las medidas a largo plazo pueden tener un impacto más reducido a la hora de atajar los problemas inflacionarios. Por lo tanto, en muchas ocasiones no será posible coordinar el corto y el largo plazo, aunque sí es cierto que en términos de eficiencia presupuestaria y buena gestión pública se deben aunar ambos objetivos cuando sea posible.

#### *Economías de escala vs. modelo de proximidad*

En este sentido, las economías de escala son más competitivas y eficientes pudiendo hacer frente a las fluctuaciones del mercado (menos margen de beneficios, pero más volumen de ventas), evitando así las subidas de precio. Por

otra parte, los modelos de proximidad pueden presentar, a priori, más ventajas para cumplir gran parte de los objetivos generales de la PAC (desarrollo rural, sostenibilidad medioambiental y paisajística o calidad de la alimentación), aunque son menos competitivos, más sensibles a las subidas de los precios y tienen menor margen de actuación ante las crisis.

El concepto microeconómico de economía de escala hace referencia a una reducción de los costes que repercute en una mayor eficiencia. Sería interesante trascender dicha dicotomía e imaginar formas de integrar economías de escala dentro de un modelo de proximidad. De esta forma, generar sinergias y redes dentro del sector agroalimentario (valga como ejemplo la propiedad compartida de la maquinaria) puede ser una tarea interesante del sector público en la labor de imaginar un modelo.

### **3. Recomendaciones**

#### **a. Detectar las causas de la inflación**

La inflación generalizada que se ha mantenido en el tiempo, afectando a diversos objetos de consumo, está más que constatada por los datos expuestos. Sin embargo, lo que no está tan claro son las causas que siguen explicando la inflación más allá de la coyuntura del conflicto bélico que tiene lugar en Ucrania, ya que se va recabando información sobre como el precio de los alimentos que ofrecen las distribuidoras está creciendo por encima del IPC. En relación con esta cuestión, creemos que es importante detectar las causas exactas de la inflación en el sector agroalimentario, poniendo la lupa en cada uno de los eslabones de la cadena y observando los márgenes de beneficio de las empresas. En este sentido, con el Observatorio de Precios se dispone de una buena herramienta para precisar con mayor exactitud las razones de la inflación. En definitiva, se propone detectar bien sus causas y problemas, como posibles subidas injustificadas de precios, para escoger adecuadamente las políticas y soluciones más apropiadas y eficaces a implementar.

#### **b. Definir un modelo agroalimentario**

No solo es necesario definir las causas, sino que para caminar hacia la autonomía estratégica es necesario que los poderes públicos definan un modelo concreto de desarrollo agroalimentario para la Comunitat Valenciana. Es importante tener en cuenta un amplio número de factores para su viabilidad como la competitividad de las explotaciones agrícolas y su rentabilidad, los efectos de disminución del uso de productos fitosanitarios contaminantes y su efecto sobre los precios (véanse las malas previsiones de cosecha de arroz bomba, debido a un hongo,

por la prohibición de la UE de utilizar determinados fitosanitarios) o el tipo de cadena de producción que se pretende conseguir y la estrategia para ello. También hemos de ser conscientes de que el modelo propuesto por la PAC puede afectar considerablemente a la reducción de las cantidades producidas si prescindimos de elementos que repercuten sobre la rentabilidad de las explotaciones.

#### c. Coordinar las políticas públicas desplegadas

Nos referimos a dos ámbitos de coordinación. En primer lugar, al ámbito temporal. Como fue expuesto, es interesante coordinar las acciones a corto plazo con una estrategia a largo plazo y, por lo tanto, que ambas perspectivas trabajen sobre los mismos objetivos en la medida de lo posible.

El segundo ámbito es el multinivel. Es relevante tener presentes los diferentes flujos de capital existentes para cumplir objetivos que se plantean e implementan a nivel regional. También es interesante saber qué planes se han desarrollado a nivel estatal. Tener como referencia el marco de actuación general sobre el que se puede actuar, y qué instrumentos existen ya al alcance, permite hacer uso de ellos por parte del nivel regional y tratar de adaptarlos lo máximo posible a la definición del modelo agroalimentario deseado.

De esta forma, los flujos de capitales de la PAC para los productores agroalimentarios, pero también el marco financiero plurianual o diferentes fondos europeos, pueden servir para transformar el sector de una forma eficiente, implementando directamente aquellos en los que existan competencias autonómicas o conociendo y facilitando su llegada a la autonomía en los que no las haya.

También es cierto que un modelo que abogue por una autonomía estratégica, y en general cualquier estrategia ambiciosa, tiene que coordinarse con las diferentes realidades agroalimentarias de España para así estudiar la diversificación o especialización óptima, por lo que un trabajo junto al nivel central y demás entes regionales será altamente necesario.

#### d. Caminar hacia la autonomía estratégica asegurando las cadenas de valor

Para encontrar un equilibrio en las disyuntivas previamente expuestas es necesario plantear medidas que aseguren la cadena de valor frente al aumento de la inflación, pero también que puedan mejorar la autonomía estratégica de la Comunitat encaminándonos hacia el modelo agroalimentario deseado:

1. Tomar medidas inmediatas para paliar los efectos de la inflación en los consumidores, y que traten de repercutir en la autonomía estratégica. En este sentido, con el descenso de los impuestos como el IVA de los alimentos es fácil disminuir directamente los precios, pero difícil caminar hacia el resto de objetivos reduciendo todavía más el estrecho margen de las cuentas públicas. Sin embargo, a través de bonificaciones a determinados alimentos o con rentas de inclusión en especias se pueden paliar los efectos de la inflación y alcanzar otros objetivos influyendo sobre la demanda.
2. Insistir en las ayudas a los eslabones de la cadena de valor para transformar el modelo y reducir los precios, las cuales son las políticas más aplicadas y eficaces para resolver las contradicciones descritas: pueden paliar el efecto inflacionista a corto plazo, pero también incluir condicionantes para su concesión con los que potenciar las ventajas comparativas y alcanzar otros objetivos mejorando nuestra autonomía estratégica. De tal manera, se recomienda hacer énfasis en los condicionamientos para la concesión de estas ayudas según los objetivos y el modelo agroalimentario a alcanzar.
3. Las medidas anteriores buscan un equilibrio respecto a la disyuntiva planteada sin alterar bruscamente las condiciones de competición. Sin embargo, son menos ambiciosas de cara a limitar los efectos de la inflación como a alcanzar la autonomía estratégica y otros objetivos derivados. Por tanto, para ello también se pueden considerar decisiones más drásticas como son las medidas de mercado. En este sentido, pactar una cesta alimentos con las distribuidoras o limitar los precios puede controlar drásticamente los efectos de la inflación de algunos alimentos mientras se reconduce la demanda, pero pueden generar efectos adversos como la inflación de otros alimentos e, incluso, problemas de suministros. Por otra parte, la intervención directa del Estado en la cadena de valor, en diferentes grados y maneras, ayuda a caminar hacia una autonomía estratégica, e incluso a reducir los precios, pero supone un mayor desequilibrio en las cuentas públicas, pudiendo introducir más contradicciones en el mercado a medio-largo plazo, así como generar un mayor efecto inflacionista.