

## BOND ESTUDIO DE BUENAS PRÁCTICAS LEGALES

### ESUMEN EJECUTIVO PREPARADO POR KLT



En el presente estudio se han compilado todas aquellas prácticas legales y diversos medios de apoyo existentes, aplicados por cada uno de los países de la Unión Europea en el sector agrícola. Estas serán de ayuda para los que desarrollan actividades agrícolas, para que enuncien propuestas a través de prácticas europeas con las cuales puedan sortear los diversos obstáculos legales y que a su vez podrán ser utilizados en su quehacer diario por los agricultores y las organizaciones civiles que los apoyan.

El objeto del análisis ha sido conformado por la normativa comercial relacionada con el sector agrícola y la normatividad relativa a la actividad agrícola, comercialización y al funcionamiento de las cooperativas. En algunos casos se han desglosado las normas tributarias aplicadas al sector agrícola. La normatividad legal competitiva constituye un aparte del estudio y reviste gran importancia en los casos de apoyo en la cooperación de los agricultores.

El objetivo expreso del estudio es el de analizar las soluciones incentivo desde el punto de vista de los productores agrícolas marginales y de pequeña escala. La causa de esto es que solo aquellos agricultores que establecen nexos de cooperación con otros agricultores individuales serán capaces de subsistir económicamente y desarrollarse. Al fin y por medio de la ayuda de las buenas prácticas legales, el actuar conjunto de los agricultores, dará la posibilidad, tanto a ellos como a sus organizaciones de convertirse en parte activa en la toma de decisiones.

Esta sinopsis pretende mostrar los elementos más relevantes de las buenas prácticas explicadas a lo largo del estudio. Esta a su vez contribuyen al desarrollo de la llamada “collective action” o cooperación de los productores con especial énfasis en la región de Europa Central-Este.

### **Propuestas:**

- La diversificación ha de ser una de las condiciones en la sostenibilidad de los productores, la cual debe asegurarse por medio de la creación de un marco regulador tributario de apoyo a nivel de los estados miembros que incentiven la transformación y todos aquellos servicios que se relacionen con la elaboración de alimentos, el turismo rural y los servicios de unidades sociales productivas.
- Las unidades productivas agrícolas familiares (granjas familiares) pueden contribuir al retorno de los jóvenes a la producción, a su permanencia y al relevo generacional. Una condición básica de los programas de incentivo al relevo generacional y la modernización (PAC 2020) radica en que las normas de sucesión y de adquisición de



tierras, ayuden a los agricultores jóvenes a acceder a tierra y aseguren condiciones que faciliten su desempeño como agricultores jóvenes.

- Muchas veces el acceso a mercados por parte de los pequeños productores se puede lograr por medio de las cadenas cortas de suministro, sin embargo, su regulación aún no está totalmente desarrollada en la mayoría de los países miembros. Es por ello que se debe tener en cuenta las buenas prácticas tanto europeas como nacionales y por otra parte, se hace necesaria una regulación que apoye las formas de comercialización innovativas. Es muy importante que en un futuro la UE promueva la creación de las cadenas innovativas de suministro. Junto a esto es necesario que se tomen las medidas correspondientes con el objeto de que la normatividad protectora de los canales cortos de distribución no se vea afectada ni a nivel de la UE ni a nivel nacional por los convenios de libre comercio.
- Juntamente al marco del asociativismo formal ya han hecho aparición formas de cooperación (collective action) innovativas, las cuales en la actualidad son más bien de tipo informal. Se recomienda asignar la creación de marcos legales y políticas de apoyo que hagan posible el funcionamiento de estas.
- La diferenciación de las actividades agrícolas y no agrícolas, así como su diverso gravamen fiscal, hacen que la tarea administrativa sea complicada para el agricultor. Es por lo anterior que aconsejamos su disolución hasta un cierto límite justo estimativo que pueda ser permitido, gravando las actividades secundarias y complementarias dentro del marco de la actividad agrícola.
- Recomendamos el crear un grupo de trabajo (grupo de trabajo KFI, grupos de trabajo EIP AGRI) que ejerza la representación sectorial y la formulación de derroteros a seguir dentro de la Comisión de la Unión Europea o sus instituciones de apoyo para el manejo integral de las normas legales relativas a productos marginales, artesanales y otros productos agrícolas de diversificación.
- Elabórese ejemplos de buenas prácticas e instrucciones a nivel de la Unión Europea que sean plasmados a su vez a nivel nacional (publicando a través de las redes EIP AGRI y ENRD), los cuales facilitarán la creación de legislación en los países miembros y la aplicación de esta por parte de las autoridades:
  - en el Paquete de Ordenanzas de Higiene se recopilan, en un manual de instrucciones, normas flexibles de higiene que incentiva a las autoridades para que de acuerdo con este promueva su aplicación;
  - manual de instrucciones para el montaje, puesta en funcionamiento y explotación de pequeñas plantas comunitarias de procesamiento, procesadoras móviles y plantas de sacrificio aplicando las condiciones flexibilizadas de higiene y administración;
  - manual de restauración comunitaria, adquisición y prestación de servicios que contengan aspectos ambientales y sociales;
  - manual del aprovechamiento a nivel artesanal y local de productos de origen animal derivados (por ej. procesamiento de lana para convertirla en fieltro o usarla en telar), y
  - manual para la elaboración de productos cosméticos a partir de materias primas de productores con fines alimenticios (por ejemplo, usando leche, pepino, miel, etc)

- Recomendaciones para el periodo posterior al programa de Política Agraria Comunitaria 2020:
  - En los fundamentos del PAC II. es necesario introducir medidas de apoyo que permitan la cooperación entre los pequeños productores y dentro de este grupo a los más pequeños y que permitan el desarrollo de cadenas de tiendas de alimentos locales (REL)
  - Hacer extensiva la „ forma de apoyo grupal” aplicada por algunos países miembros dentro del Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 para actores y pequeños productores tipo REL y empresas sociales (por ejemplo, AKG en Holanda e EIP en Irlanda);
  - En el caso de los apoyos a inversión, más allá de los objetivos de competitividad, recomendamos el tener en cuenta los efectos positivos en la sociedad (por ejemplo: según sostenibilidad ambiental, puntos de vista de conformidad al bienestar social, los efectos del desarrollo comunitario y el comportamiento ético).
  - Recomendamos que, dentro de las medidas tendientes a crear condiciones para un campo vivible, se incentive la actividad de diversificación agrícola y dentro de esta los servicios de unidades de producción social comunitaria.
  - Recomendamos los apoyos a la diversificación, los apoyos a las inversiones de pequeñas unidades de producción, la prefinanciación y apoyos tipo a destajo (sumas fijas por derecho propio) del sector agrícola para procesamiento de alimentos y comercialización perteneciente a la economía social.

### **Buenas prácticas regulatorias**

1. Si el costo de una actividad es más alto que el ingreso esperado, la agricultura no será económicamente sostenible y no proporcionará un medio de vida. Además del valor de los ingresos, los medios de vida, especialmente en el caso de la producción a pequeña escala, dependen en gran medida de los costos de producción, impuestos y contribuciones. En muchos casos, los costos son demasiado altos porque incluso el pequeño productor individual tiene que satisfacer exigencias relativas a la higiene, el medio ambiente, etc. por medio de una infraestructura y una inversión que no compagina con un pequeño volumen. A lo largo de nuestras investigaciones (talleres a nivel nacional, encuestas por cuestionarios), se ha demostrado nuestra hipótesis, según la cual **las reglas flexibles de apoyo** que influyen en la definición de la actividad agrícola, el apoyo a nuevas empresas, incentivos fiscales, la promoción de formas de cooperación y las formas de granjas familiares **en realidad contribuyen al desarrollo económico de los agricultores. y sostenibilidad social.**
2. **La delimitación de la actividad agrícola y los diversos tipos de impuestos conllevan a una aplicación simultánea de métodos y registros que complica la administración tributaria para el agricultor.** La legislación austriaca ha resuelto este tema permitiendo la declaración de actividades secundarias y auxiliares en el marco de la actividad agrícola hasta un determinado umbral de ingresos (33 000 EUR). La administración tributaria también se ve facilitada por el hecho de que, en Austria, los cónyuges pueden presentar sus declaraciones de impuestos conjuntamente, al igual que en Rumania.

3. En la mayoría de los países europeos, la actividad agrícola se lleva a cabo en pequeñas explotaciones familiares, por lo que consideramos **una buena práctica que los impuestos en un número significativo de los Estados miembros están relacionados con el tamaño de la explotación.** En la mayoría de los Estados miembros examinados, el sistema fiscal reconoce un tamaño / volumen bajo (generalmente determinado por un cierto valor de ingresos o rentas) por debajo del cual no se pagan impuestos (por ejemplo, en Hungría - ingresos de 4 M HUF, en Rumania hasta los límites en especie por rango de productos, Eslovaquia - 4035.84 EUR, Austria - 11 000 EUR, Croacia - 85 000 HRK, Noruega - 6 580 EUR). Sin embargo, se debe tener mucho cuidado al crear estos umbrales, ya que los productores **se ven privados de apoyo y de préstamos agrícolas y oportunidades de financiamiento debido a las exenciones fiscales a menudo tentadoras.**
4. Las formas individuales de reducción de impuestos generalmente están relacionadas con la tributación de personas naturales, pero existen otras prácticas. Un buen ejemplo de la tributación de **las pequeñas empresas (en muchos casos de reciente creación) es el de Rumania en donde el impuesto a las microempresas,** que también se puede aplicar a las actividades agrícolas, es aplicable a reemplazar el impuesto a sociedades. El impuesto se basa en las ventas netas y a lo sumo es del 3 por ciento dependiendo de la cantidad de empleados.
5. Uno de los primeros, pero muy importantes niveles de cooperación es el de la cooperación en **familia**, cooperación entre los miembros de la familia. Vemos prácticas en varios Estados miembros para incentivar las actividades agrícolas familiares, como Croacia, Portugal, Austria y Francia. Estas reglas se refieren mayormente a la definición de los niveles de parentesco, la gestión de la propiedad común, la sucesión, las formas de actividades agrícolas que pueden llevarse a cabo y sus apoyos, así como el aprovechamiento de los beneficios tributarios. Sin embargo, también se ha podido ver a partir de los resultados de las investigaciones y los talleres del proyecto, **que las reglas que se interpretan ceñidamente en lo que a regulación del volumen de producción o los ingresos se refiere, pueden forzar a las familias a un entorno de producción aficionado (que solo vende excedentes), que puede convertirse en el mayor obstáculo para su desarrollo,** por ejemplo: Portugal, Hungría.
6. Una de las mayores oportunidades de acceso al mercado de pequeños productores es la cadena corta de suministro (REL), que se ha desarrollado significativamente en toda Europa. **Sin embargo, el concepto de REL no se aclara ni es uniforme a nivel europeo o de los Estados miembros, por lo que no se explota el potencial de diversidad e innovación en los canales de venta (EIP AGR Focus Group, 2015, JRC Scientific and Policy Reports, 2013, SKIN Report 2017)**<sup>1</sup>. La agricultura apoyada por la comunidad, las ventas en línea, la restauración, las ventas conjuntas, las ventas cooperativas son actividades conjuntas de cooperación que contribuirían a la sostenibilidad económica de los productores. En la mayoría de los Estados miembros examinados, en vano se han determinado en **la regulación los conceptos REL y**

<sup>1</sup> Kneafsey, M., Venn, L., Schmutz, U., Balázs, B., Trenchard, L., Eyden-Wood, T., Bos, E., Sutton, G. and Blackett, M., 2013. Short food supply chains and local food systems in the EU. A state of play of their socio-economic characteristics. JRC scientific and policy reports, 123.

Kneafsey, M. "EIP-AGRI Focus Group Innovative Short Food Supply Chain management." Final report, Brussels: European Commission (2015).

De Pascale, Gianluigi, et al. "Economic sustainability in Short Food Supply Chain. The case of the Horizon 2020 project" Short Food Supply Chain Knowledge and Innovation Network (SKIN)." RIVISTA DI STUDI SULLA SOSTENIBILITA' (2017).

**conceptos a veces relacionados, las normas detalladas para las variantes comerciales** (por ejemplo, contratación pública, forma de venta, actores y ubicación, certificación, obligación de caja registradora, envío, gestión de residuos), **las modalidades de las personas y actores intermedios no se han especificado**. Lo que también significa que los productores no pueden aplicar y las autoridades no pueden interpretar las nuevas formas de comercio REL. Sin embargo, también se puede afirmar que existe un apoyo teórico en la mayoría de los países. Una buena práctica son los ejemplos italianos y noruegos, donde la forma cooperativa no aparece como un actor intermedio en REL. a pesar de que realiza la compra de los productos de los miembros y los comercializa en forma conjunta. Otra de las nuevas prácticas proviene de Valencia (201/2017 decreto y 134/2018 decreto), el cual, definiendo los conceptos de REL y sus actores, flexibiliza aspectos de higiene para el procesamiento que realizan los pequeños productores en función de los recursos locales y la producción de bienes públicos sociales y ambientales.

7. En el área de acceso al mercado, **la definición de actores intermedios en el procesamiento de alimentos se ha convertido en un tema particularmente importante en varios talleres nacionales y en las respuestas al cuestionario general**. Muchas veces no está claro y las autoridades no lo tratan claramente si el procesamiento puede interpretarse como un actor intermedio o solo como un servicio. En Francia, por ejemplo, hay puntos de procesamiento administrados conjuntamente para los productores que brindan un servicio a los productores miembros para que el productor pueda vender el producto así procesado como su propio producto procesado. En este caso, no todos los agricultores necesitan realizar el alto costo de inversión y poseer las capacidades de un procesador de alimentos. El punto de procesamiento conjunto desde el punto de vista de la higiene alimentaria permanece en la categoría de pequeña planta, que permite la elaboración de un producto en la categoría de pequeños productores con base en el principio de flexibilidad, basado en recursos locales, en cooperación con varios productores.
8. Hemos identificado repetidamente el problema de que **no existe una regulación diferenciada para pequeños y grandes productores, pequeños y grandes procesadores de alimentos y proveedores de servicios rurales**. Tanto las categorías de productos básicos como procesados carecen de la categoría de pequeña escala (panadería a pequeña escala, procesamiento de carne a pequeña escala, fabricación de mermeladas, talleres artesanales de queso, etc.), que podría operar en un entorno legal adecuado a su tamaño y potencial económico (higiene, administración, requisitos de formación, infraestructura, regulaciones ambientales, impuestos, etc.). Este déficit afecta particularmente a aquellos involucrados en la producción de alimentos en la economía social.
9. La restauración es un canal REL con un gran potencial para que los productores ingresen al mercado en varios países. **La restauración como una oportunidad de mercado y una herramienta para el desarrollo económico basado en recursos locales también es de gran importancia en el campo de la economía social**. Las directrices ambientales y sociales pueden aplicarse bien en la contratación pública, por ejemplo, minimización de residuos, uso de recursos locales, etc. Las Directivas de la Unión Europea 2014/23 / UE y 2014/24 / UE establecen como objetivo que los criterios de adjudicación para la contratación pública pueden no ser puramente económicos, sino que también pueden incluir aspectos medioambientales, sociales y de innovación. Para facilitar el alcance de este objetivo, la UE cuenta con directrices sobre contratación social y contratación pública ecológica (para el sector de la construcción, fabricación de



muebles, contratación, etc.). Sin embargo, **aún se hace necesario una guía que tenga en cuenta los aspectos ambientales y sociales en la contratación pública de restauración**, que también pueda tener en cuenta los aspectos agroecológicos y de adquisición local / regional. Una buena práctica aquí es el ejemplo del municipio presentado en el taller nacional francés (enmienda del Artículo 11 de la Ley de Agricultura y Alimentación) del Ayuntamiento de Sain-Laurant-des-Vignes, donde se persigue el objetivo de que en restauración pública se utilice el 50% de productos locales y orgánicos para el 2022. En esta pequeña aldea, con la ayuda de la CUMA local (asociación de maquinaria de productores), los productores locales proporcionan el 80% de los alimentos para la restauración pública, lo que demanda serios preparativos organizativos y cooperación cívica. En Francia, también se ha dicho que muchos municipios enfrentan un serio desafío para lograr este objetivo si no existe una cooperación comunitaria en el fondo como en el municipio presentado. Otra buena práctica es la gestión conjunta de la restauración valenciana y la legislación socioeconómica, que presta especial atención a la creación del bien público, la sostenibilidad social y ambiental, pero al mismo tiempo muestra la desventaja de una alta carga administrativa.

10. Los Estados miembros, con pocas excepciones, aplican las normas generales de los principios cooperativos. Traemos buenos ejemplos en el estudio de Noruega, Francia (circuitos de máquinas), Inglaterra y los Países Bajos. Los principios básicos y las características operativas de las cooperativas y los beneficios derivados no se conocen ni se aceptan en los países de Europa Central y Oriental. Por lo tanto, es necesario la transferencia de conocimiento sobre las cooperativas y otras formas de cooperación (grupo de productores, otras formas legales) a nivel de los Estados miembros. Esto podría tener la forma de **asesoría y asesoramiento cooperativo**, que prestaría ayuda a la formación, posterior operación y seguimiento (plan de negocios, reglas sobre distribución de beneficios, asistencia mutua cooperativa, formas de ejercer los derechos de voto).