

CAW 253/14

27 de Febrero de 2014

Ley Agrícola de los Estados Unidos 2014:

El 7 de febrero de 2014 entró en vigencia la nueva Ley Agrícola 2014-2018 (“Agricultural Act 2014”) cuyo gasto fue estimado en u\$s488.631 millones de dólares para los próximos 5 años¹, luego de 3 años de intenso debate en el congreso sobre cómo asignar el gasto público en un contexto de mayor austeridad fiscal.

La política agropecuaria de los Estados Unidos es el resultado de un complejo sistema de subsidios establecidos en 1933, cuyo mecanismo principal es el sostén artificial de los precios de los productos e ingresos de los productores. Estas políticas se instrumentan mediante restricciones de acceso a su mercado y subsidios a la producción y a las exportaciones, que son renovadas cada 5 o 6 años por el Congreso estadounidense mediante la Ley Agrícola (“Farm Bill”).

Debido a su posición como uno de los principales productores, exportadores e importadores mundiales de alimentos, así como ser el principal proveedor de ayuda alimentaria, la política agropecuaria de los Estados Unidos tiene impacto en el comercio internacional, la seguridad alimentaria y en las negociaciones agropecuarias internacionales.

Durante los últimos 80 años estas leyes han ido incorporando nuevos capítulos que actualmente autorizan, además del apoyo a los precios e ingresos de los productores, la transferencia de subsidios mediante programas de investigación, asistencia técnica, desarrollo rural, comercio internacional, seguros, créditos, energía, conservación y nutrición.

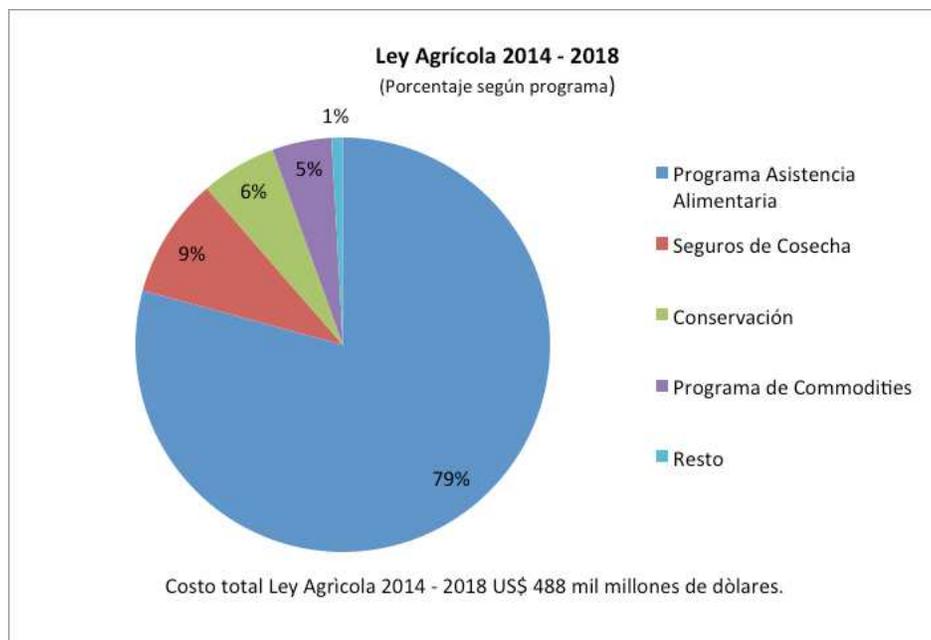
La Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos estimó que el gasto de la Ley Agrícola 2014 para los próximos 5 años será de u\$s 488.631 millones de dólares asignados de la siguiente manera:

• Nutrición	u\$s 390.650 millones (79%)
• Seguros agrícolas	u\$s 41.420 millones (9%)
• Conservación	u\$s 28.165 millones (6%)
• Productos básicos	u\$s 23.556 millones (5%)
• Comercio	u\$s 1.782 millones (0,3%)
• Misceláneos	u\$s 1.544 millones
• Investigación	u\$s 800 millones
• Horticultura	u\$s 874 millones
• Energía	u\$s 625 millones

¹ Oficina de Presupuesto del Congreso, 27 de Enero de 2014

- Desarrollo rural u\$s 218 millones
- Forestal u\$s 8 millones
- Crédito u\$s -1.011 millones (por pago créditos)

TOTAL u\$s 488.631 millones



El 79% de los gastos de la ley agrícola 2014 (u\$s390.650 millones) se destinan a programas sociales de asistencia alimentaria los cuales no tienen impacto en las decisiones de producción agropecuaria, pero cuya inclusión en la ley ha permitido desde hace años formar coaliciones entre los legisladores de áreas rurales, interesados en la entrega de subsidios a los productores de sus distritos y los legisladores de áreas urbanas, interesados en la asistencia social que actualmente se distribuye a 47 millones de estadounidenses.

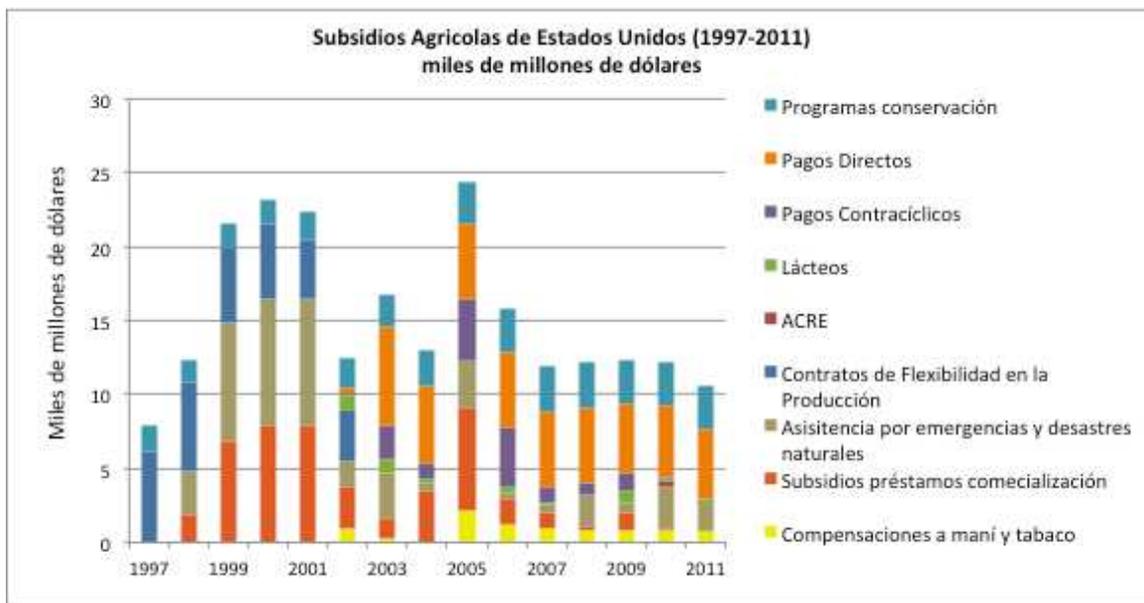
Las consecuencias más perjudiciales de las leyes agrícolas para países competidores como la Argentina, está en el 21% restante de los gastos de la ley y particularmente en los subsidios que el gobierno destina a la producción y al comercio de los productos básicos, dado que distorsionan la producción y los mercados internacionales de nuestros principales productos. Si se excluyen los programas de asistencia alimentaria, los subsidios asignados para los productos básicos, conservación, seguros y comercio exterior explican el 96% del gasto total estimado para los próximos 5 años.

Subsidios del Gobierno al sector Agropecuario

Antes de detallar las modificaciones que introduce la nueva ley con relación a la ley agrícola de 2008, es importante mencionar que ciertos programas de apoyo tales como los que ofrece el gobierno a los productores de azúcar y leche no están incluidos en el costo de la ley agrícola 2014 (ni en las leyes precedentes). Esto se

debe a que el costo de estos programas es pagado por el consumidor estadounidense (que paga un precio interno superior al precio internacional debido a las restricciones de producción) y por otros proveedores de azúcar y productos lácteos al mercado estadounidense como Argentina debido a las restricciones de acceso.

Con relación al resto de los subsidios otorgados por el gobierno a sus productores, el promedio anual asignado entre 1997-2011 fue de u\$s 16.200 millones de dólares, con picos de hasta u\$s 24.400 millones de dólares en 2005 a raíz de la caída en los precios de los productos básicos. En el cuadro siguiente se detallan los subsidios otorgados desde 1997 según los programas vigentes en ese momento. Los subsidios asignados en 2012 y 2013 han sido estimados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) en u\$s 10.600 millones y u\$s 11.200 millones respectivamente.



Principales Modificaciones de la Ley

La ley Agrícola de 2014 mantiene y extiende la autorización hasta 2018 para la mayoría de los programas agropecuarios, los de asistencia social y desarrollo rural y modifica algunos como el de subsidios a los productos básicos, al sector lechero, al sector algodonero, al de seguros y consolida los programas de conservación.

Programas de Subsidios a los Productos Básicos²

- Elimina los subsidios directos (u\$s 4.500 millones de dólares anuales)
- Elimina los pagos contracíclicos (CCP's)

² Los productos elegibles para estos programas son: maíz, soja, trigo, arroz, maní, cebada, centeno, avena, sorgo y oleaginosas menores (garbanzo, lentejas, etc.). El algodón no es elegible dado que tiene un programa de seguros individual (STAX).

La nueva ley 2014 elimina los pagos directos para los productos básicos (u\$s 4.500 millones anuales ó u\$s 18.153 millones hasta 2018), que eran aquellos subsidios que se entregaban a los productores sin que tuvieran la obligación de producir ningún producto para recibir el subsidio (desacoplados de la producción), y por lo tanto, considerados por la Organización Mundial de Comercio (OMC) como los subsidios menos distorsivos de la producción y el comercio. La nueva ley reemplaza estos pagos directos con un programa de garantías de ingresos (ARC por sus siglas en inglés) y otro de garantía de precios (PLC por sus siglas en inglés) que el productor deberá elegir, y que la Oficina de Presupuesto del Congreso estimó en u\$s 6.528 millones para el programa ARC y u\$s 5.115 millones para el programa PLC durante la duración de la ley.

En realidad el programa de garantía de precios (PLC) ya existía en la ley anterior bajo el nombre de programa de pagos contracíclicos (CCP por sus siglas en inglés), que entrega subsidios a los productores cuando el precio del producto está por debajo del precio fijado en la ley. Por lo tanto, cuando los precios de los productos son superiores al precio fijado en la ley, no se entregan los subsidios (de ahí su nombre de contracíclicos). Por ejemplo, desde 2007/08 solo se han entregado subsidios dentro de este programa para algodón y maní, dado que los precios de mercado para el resto de los productos habían superado los precios fijados por la ley de 2008 (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Subsidios Contracíclicos Anuales de la Ley Agrícola 2008 (u\$s/ha)



La Ley Agrícola 2014 incrementa los precios de referencia establecidos en la Ley Agrícola 2008 para la entrega de los subsidios y según las proyecciones de precios del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), los precios del mercado para maíz y trigo estarán por debajo de los precios de la ley, lo que resultaría en la transferencia de subsidios a los productores (ver cuadro 2).

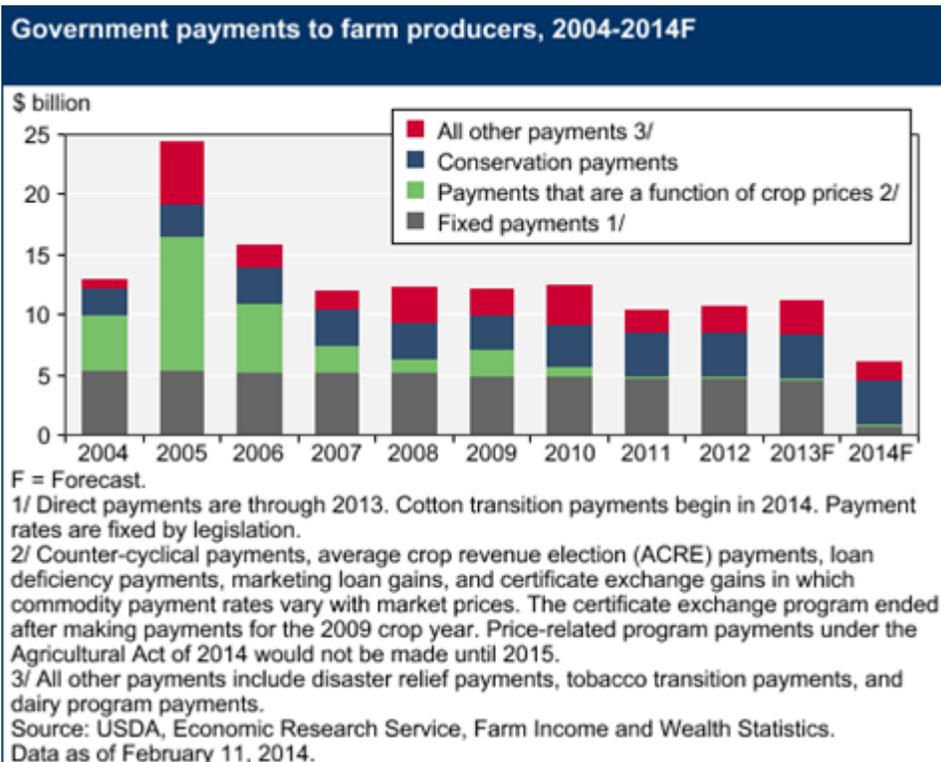
Cuadro 2. Precios de Referencia de la Ley Agrícola 2014 para Soja, Maíz y Trigo y Proyección de Precios del USDA



Los pagos que se realizarán al productor dentro de estos nuevos programas de garantías de precios e ingresos son los más distorsivos de la producción y el comercio por estar acoplados a la producción y a los precios. Por lo tanto, el nivel de distorsión de la nueva ley dependerá de cuánto caigan los precios de mercado de los productos por debajo de los precios de referencia establecidos artificialmente en la ley.

En el cuadro siguiente se detallan los subsidios otorgados por el gobierno desde 2004 hasta 2014 según tipo de programa, en el que se puede observar cómo se han reducido los subsidios de los programas vinculados con los precios a medida que mejoraron los precios internacionales de los productos básicos (barra verde). Por ejemplo, en el año 2005 los subsidios otorgados en los programas vinculados con los precios fueron de u\$s11.130 millones mientras que en 2013 fueron solamente de u\$s245 millones, ó 2,2%. Esto demuestra cómo la asignación de los subsidios puede modificarse cuándo los mismos están vinculados a los precios y porqué la preocupación con el nuevo diseño de los subsidios de la Ley Agrícola 2014.

Según se explicó anteriormente, los precios proyectados por el USDA para maíz y trigo durante los 5 años de la ley 2014 están por debajo de los precios fijados artificialmente por la ley y por lo tanto, resultará en un incremento de los subsidios para estos productos con relación a lo observado recientemente. Este incremento de los subsidios estimulará la producción de estos productos más allá de las señales del mercado, profundizando la caída de los precios y obligando a los países que no subsidian su producción a realizar el ajuste de oferta que no hacen los productores estadounidenses.



Ley Agrícola 2014: Precios de referencia y tasa de préstamo

Cultivos	Ley Agrícola 2008 (CCP)		Ley Agrícola 2014 (PLC)		% incremento precio de referencia	Tasa de préstamo*	
	Precio meta		Precio de referencia			US\$/ton	US\$/bu
	US\$/ton	US\$/bu	US\$/ton	US\$/bu			
Soja	220,46	6,00	308,64	8,40	40%	183,72	5,00
Trigo	153,22	4,17	202,09	5,50	32%	108,02	2,94
Maíz	103,54	2,63	145,66	3,70	41%	76,77	1,95
Sorgo	103,54	2,63	155,51	3,95	50%	76,77	1,95
Cebada	120,80	2,63	227,36	4,95	88%	89,56	1,95
Arroz (CWT)	231,50	10,50	308,67	14,00	33%	143,31	6,50
Maní	495,00		535,00		8%	355,00	
Avena	123,32	1,79	165,35	2,40	34%	95,76	1,39

* La Ley Agrícola 2014 mantiene las mismas tasas de préstamo que la Ley Agrícola 2008

Además, también es importante conocer cómo estas nuevas asignaciones presupuestarias de la Ley Agrícola 2014 afectarán los compromisos asumidos por los Estados Unidos en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y particularmente con el Acuerdo de Agricultura (AA) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC). Dentro del marco del AA Estados Unidos se comprometió a no superar u\$s 19.100 millones anuales en aquellos subsidios que tienen la mayor distorsión sobre la producción y el comercio (referidos como de caja ámbar). Además, el ASMC establece las reglas que determinan cuándo los subsidios están prohibidos o son accionables, en función del

impacto sobre el comercio exterior y pueden considerarse violatorios del acuerdo a pesar de estar dentro de los límites establecidos en el AA.