

CAW 157 /12
22 de Junio de 2012

Política Agropecuaria de los Estados Unidos: Ley Agrícola 2012

La política agropecuaria de los Estados Unidos es establecida cada 4 o 5 años por el Congreso mediante Leyes Agrícolas (“Farm Bills”) con el objetivo de mejorar el ingreso de los productores agropecuarios, fundamentalmente mediante el sostén artificial de los precios que reciben por sus productos y la protección de su mercado interno¹. 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 ley agrícola actual (“Ley de Alimentos, Conservación y Energía de 2008”) vence el 30 de septiembre de 2012 y el Congreso debe renovarla o extenderla, o de lo contrario se revierte a la Ley Permanente de 1949, lo que sería inaceptable para los legisladores dado que no se autorizarían los programas de asistencia alimentaria que actualmente reciben 46 millones de estadounidenses. La incorporación de estos programas sociales en las leyes agrícolas son el principal motivo por el cual se continúan renovando estas leyes, dado que facilitan las alianzas entre los legisladores rurales con los de los distritos urbanos.

Las modificaciones que se realicen a la ley agrícola son muy importantes para el comercio internacional dado que Estados Unidos es el principal exportador y segundo importador mundial de productos agropecuarios.

El 80% de los aproximadamente u\$s 100.000 millones de dólares estimados como gasto anual de la nueva ley (u\$s 500.000 millones durante sus 5 años de vigencia) se destinarán a programas de asistencia social (cupones para compra de alimentos, subsidios a comedores escolares y programas alimentarios materno-infantiles). Sin embargo, para la Argentina y para el resto de los países agroexportadores, las consecuencias más perjudiciales de la ley agrícola se deben a los u\$s 15.000-20.000 millones de dólares anuales que se destinan a los subsidios directos a la producción y al comercio, dado que

¹ Los productos que cuentan con precios artificiales fijados por el congreso son: maíz, trigo, soja, avena, cebada, centeno, maní, algodón, legumbres, y otros; mientras que los productores de lácteos y azúcar son protegidos mediante limitaciones de producción y acceso al mercados estadounidense.

distorsionan los mercados internacionales para nuestros principales productos de exportación.

Además, el 90% de los subsidios que Estados Unidos destina a la producción y al comercio se concentran en los productos que Argentina produce y exporta (por ej. maíz, soja, trigo, maní, algodón y productos lácteos). Al autorizar subsidios a la producción, a las exportaciones, a los seguros y a los créditos, Estados Unidos promueve una competencia desleal en los mercados internacionales con aquellos países que como la Argentina, no subsidian su producción.

Las leyes agrícolas no modifican directamente las restricciones que Estados Unidos impone a las importaciones de productos que son de importancia para nuestro país y para los cuales hoy contamos con cuotas de acceso al mercado que fueron negociadas durante las negociaciones internacionales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), tales como azúcar, productos lácteos, carnes bovinas, maní, pasta de maní, algodón y tabaco. Sin embargo, las leyes agrícolas pueden modificar los programas de subsidios y alterar las ventajas comerciales que ha obtenido nuestro país. Un ejemplo de esta situación fue el cambio que introdujo la ley agrícola de 2002 en la metodología de apoyo a los productores de maní, que resultó en la caída del precio interno y por lo tanto, en la renta que obtenía nuestro país de la cuota que tiene en el mercado de los Estados Unidos.

Situación Actual de la Renovación de la Ley Agrícola

El 21 de junio de 2012 el Senado aprobó por 64 votos contra 35 su versión de la ley agrícola ('Ley de Reforma de la Agricultura, Alimentos y Trabajo de 2012') autorizando un gasto aproximado de u\$s 100.000 millones de dólares anuales durante los 5 años de su vigencia. Como se mencionó anteriormente, alrededor del 80% de este gasto ó u\$s 80.000 millones anuales, serán destinados a financiar programas sociales de asistencia alimentaria, cuya participación se incrementó en un 70% desde 2007 a raíz de la crisis económica de los Estados Unidos y de los que hoy participan 46 millones de estadounidenses.

La ley aprobada en el Senado fue presentada como una importante contribución del sector agropecuario a la reducción de gasto público, ya que se ahorrarán alrededor de u\$s 24.000 millones de dólares durante los próximos 10 años (u\$s 2.400 millones de dólares por año). Sin embargo, una porción importante de este ahorro se debe a la eliminación de los pagos directos, alrededor de u\$s 5.000 millones anuales de subsidios que se entregan directamente a los productores, que por no estar vinculados con la producción o los precios de los productos, son considerados por la Organización Mundial de Comercio (OMC) como los menos distorsivos de la producción y el comercio (caja verde).

La ley aprobada también eliminó los pagos contracíclicos, que en 2011 solo ascendieron a u\$s 0,2 millones de dólares anuales, dado que varían en sentido contrario que los precios de los productos. Los precios de apoyo establecidos en la ley agrícola 2008 están actualmente muy por debajo de los precios del mercado, y por lo tanto, los productores han dejado de recibir transferencias de dinero por este programa. Por ej. el precio de referencia de la ley actual es de u\$s 220/tonelada para soja y la cotización del

mercado en Chicago es de más de u\$s 500/tonelada. Los productores reciben un subsidio cuando los precios están por debajo del precio establecido en la ley.

Estos pagos contracíclicos han sido tradicionalmente el instrumento de política más distorsivo y preocupante para países como la Argentina, dado que en un contexto de precios bajos (que no es el actual), los productores estadounidenses son estimulados a producir sin considerar el mercado (producen en función de los precios establecidos en la ley), generando excedentes de producción que luego se vuelcan al mercado internacional con subsidios a las exportaciones, créditos subsidiados y ayuda alimentaria atada a compromisos de compras futuras de los países receptores.

En reemplazo de los pagos contracíclicos y los pagos directos, estos últimos explican su eliminación a la dificultad política para explicar estas transferencias a un sector que vienen obteniendo ingresos récord año a año, el Senado aprobó un fortalecimiento de los seguros de los productores. La versión de la nueva ley fortalece los instrumentos de manejo de riesgo existentes e introduce un nuevo programa de seguro de ingresos de los productores como elemento central de la red de seguridad que ofrece el estado, que garantizaría hasta el 89% del ingreso de los productores. Actualmente, el estado subsidia el 60% de la prima que pagan los productores y los seguros garantizan alrededor del 75%-85% de los ingresos de los productores.

El gasto en los programas de seguros de producción se han transformado en uno de los principales programas de transferencias de ingresos superando los u\$s 10.000 millones anuales en 2011 y las asociaciones de productores querían asegurarse la continuidad en el flujo de estos fondos.

Las diferencias que existen entre los legisladores para aprobar las leyes agrícolas se deben más a diferencias regionales que a diferencias partidarias. En general se contraponen los intereses de los productores de arroz, algodón y maní del sur del país con los de los productores de soja, maíz y trigo del centro-oeste y norte. Los 35 votos en contra de la ley aprobada por el Senado se concentró en los senadores sureños dado que la eliminación de los pagos directos, alrededor de u\$s 5.000 millones anuales, representan una de las principales transferencias de dinero que reciben los productores de los estados del sur. Los senadores sureños anticiparon que trabajarán con sus contrapartes en Diputados para reestablecer los precios de apoyo a los productos de su región, ya que consideran que la ley aprobada beneficia en forma desproporcionada a los productores de maíz, trigo y soja.

La ley del Senado también redujo el financiamiento para los programas de asistencia alimentaria, u\$s 4.000 millones en 10 años, que promete ser otra importante diferencia que podría existir con la versión que deberá aprobar la cámara de diputados, quienes exigirían una reducción aún mayor en este programa.

En general, las modificaciones aprobadas por el Senado resultan en una transición hacia programas que son considerados por la OMC de caja ámbar, o sea aquellos que son los más distorsivos de la producción y el comercio internacional, y que ante una

reducción importante de los precios internacionales podrían profundizar el efecto distorsivo de la producción y el comercio, además de superar el máximo de u\$s 19.100 millones de dólares que tiene autorizado Estados Unidos para otorgar como ayuda total a los productores.

La aprobación de una ley agrícola durante 2012 todavía no está garantizada, dado que aún restan varias etapas y pocos días legislativos disponibles, que podrían demorar el proceso más allá de su vencimiento el 30 de septiembre de 2012.

Los pasos siguientes para aprobar la nueva ley serían: aprobación en la Comisión de Agricultura de Diputados; aprobación en el plenario de diputados con sus probables enmiendas; armonización de los textos de las versiones de la ley aprobada por ambas cámaras y finalmente la firma del Presidente Obama. Si bien está previsto para el día 11 de julio próximo el tratamiento de la ley en la Comisión de Agricultura de Diputados; tanto el período de receso de la Cámara, como la proximidad de las elecciones presidenciales y las diferencias con los republicanos que exigen mayores recortes en la ley (Tea Party) generan incertidumbre sobre su aprobación antes de su vencimiento.

El sector agropecuario está intentando avanzar con la aprobación de la nueva ley porque consideran razonable el nivel de recortes aprobados y porque saben que si se demora el proceso hasta el año que viene, las reducciones pueden ser aún mayores. Además, saben que no será posible una extensión de la ley sin que varios legisladores propongan reducciones a los programas, proceso que sería más difícil de influenciar.

Estados Unidos aprobó la ley agrícola vigente, “Food, Conservation and Energy Act of 2008”, luego de un largo período de discusiones entre ambas cámaras del congreso y el ejecutivo. La ley fue vetada por el Presidente Bush por considerarla costosa y por no reformar los programas de subsidios a los productores, pero el Congreso logró revertir el veto presidencial. La ley autorizó subsidios para varios productos mediante apoyos que según la Organización Mundial de Comercio (OMC) son los más distorsivos del comercio internacional.