

nueva ley agrícola de estados unidos: algunos aspectos destacados

Maria Methol

La nueva ley agrícola de Estados Unidos, “Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural” (Farm Security and Rural Investment Act) fue aprobada el 13 de mayo de 2002, y reemplaza la “Federal Agricultural Improvement and Reform Act ” o FAIR Act de 1996. Su aplicación comienza en el año 2002 y finaliza en el 2007 inclusive.

Esta ley introduce algunos cambios relevantes en los programas para las *commodities* agrícolas, pero en términos generales extiende las provisiones establecidas en la ley anterior y en los llamados paquetes *ad hoc* o gastos de emergencia complementarios, que se implementaron desde el año 1998.

Mantiene los 10 capítulos o “títulos” incluidos en la ley anterior:

1. Productos Básicos (Commodities)
2. Conservación
3. Comercio
4. Programas de Nutrición
5. Crédito
6. Desarrollo Rural
7. Investigación y asuntos relacionados
8. Forestación
9. Energía
10. Varios (Micellaneous)

El capítulo más importante y al que se le asigna la mayor parte del presupuesto es el de los Productos Básicos o *commodities*, el que incluye distintos programas para el apoyo de los siguientes productos: trigo, maíz, arroz, sorgo, cebada forrajera, avena soja y algodón. Dentro de este capítulo existen además programas específicos para los productos lácteos, maní y azúcar.

Los programas establecidos para los Productos Básicos son:

- ✓ Precios de garantía de préstamos o precios sostén (*loan rates*).- Monto que el productor obtiene como préstamo por tonelada de producto.
- ✓ Pagos directos.- Pago fijo por tonelada basado en superficies y rendimientos históricos.

- ✓ Pago contra – cíclico.- Se activa cuando el ingreso de los productores cae por debajo del precio meta (*target price*) establecido para cada cultivo.
 Pago conta-cíclico = Precio meta – (pago directo + precio de garantía ó precio de mercado)¹.

Los dos primeros programas ya existían en la ley de 1996 por tanto el cambio más relevante es el programa de pagos contra - cíclicos que restablece los precios meta, - los que se habían eliminado en la ley de 1996 -, con el objeto de sostener el ingreso de los productores. De esta forma se asegura un ingreso mínimo, que para el caso del trigo es 141.8 US\$/ton, para arroz 231.5 US\$/ton y para maíz es 102.4 US\$/ton para la zafra 2002/03 (Cuadro 1).

Los pagos contra - cíclicos tienen un efecto fuertemente distorsivo sobre los mercados, al incentivar la producción que conduce a la sobre oferta y en consecuencia, ejerce un efecto depresor sobre los precios mundiales. A su vez, crea la necesidad de asignar mayores recursos para los subsidios destinados a compensar los bajas precios. Esta situación podría conducir a que el costo de implementación de la nueva ley alcance o supere el límite máximo de la “medida global de ayuda” (MGA) permitida por la OMC², y restrinja la posibilidad de mayores reducciones en el marco de las próximas negociaciones agrícolas.

En este sentido se vuelve a la situación anterior a la FAIR Act de 1996, que introducía entre sus principales objetivos la desconexión de las ayudas internas de los precios de mercado, enfatizando el uso de los pagos directos. El cambio de políticas en la FAIR Act estaba originado en la necesidad de estabilizar los gastos presupuestarios y ajustarse al cumplimiento de las obligaciones con la OMC, lo que en un contexto de precios de los granos extraordinariamente elevados, resultaba fácil cumplir.

Las principales modificaciones respecto a la FAIR Act de 1996 en relación a las *commodities* se pueden resumir en:

- El restablecimiento de los precios meta (*target price*).
- Ajustes de los precios de garantía (*loan rates*): aumentan para los cereales y disminuyen para la soja. El gasto destinado a este programa aumenta 5% en términos globales.
- Incluye a los oleaginosos (soja y girasol) en los pagos directos, antes aplicados solamente para trigo, arroz, maíz, sorgo, cebada forrajera, avena y algodón.

1 * Nota: se elige entre el mayor del precio de garantía ó precio de mercado

2 De acuerdo a los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, los países desarrollados deben reducir las medidas de ayuda interna a la producción agropecuaria que distorsionen el comercio agrícola, las que se agrupan en la llamada “caja ámbar”. La medida global de ayuda (MGA) debe ir disminuyendo progresivamente durante el período de compromiso y en este marco EEUU tiene permitido en la actualidad un monto máximo de 19.1 billones de dólares por año para utilizar en ayudas internas.

- Restablece programas específicos de apoyo para la miel y la lana.
- Establece el etiquetado “país de origen USA” para carnes, frutas y hortalizas producidas íntegramente en EEUU (es voluntario inicialmente y obligatorio desde el 2004).
- Posibilidad de ajustar la superficie y los rendimientos “fictos” históricos para el cálculo de los pagos directos y contra - cíclicos. Para la superficie ficta se puede optar entre mantener la base anterior y agregar los cultivos oleaginosos o utilizar la superficie promedio sembrada en 1998-2001. Para el ficto de rendimiento se puede optar por el 93.5% del rendimiento de 1998-2001.

Algunos analistas opinan que la posibilidad de actualizar las áreas y rendimientos base en el caso de los pagos directos, aunque sean ajustes retroactivos, haría perder la condición de ser “desconectados” (a la producción o precios) y por tanto deberían estar sujetos a reducción como los de la “caja ámbar”. Es decir que se deberían contabilizar dentro de la MGA y por tanto tendrían un límite de aplicación.

Las proyecciones de gastos para el capítulo de Productos Básicos se estiman en 15 a 20 billones de dólares por año y representaría un incremento de 70% respecto al presupuesto previsto para la FAIR Act de 1996. Sin embargo, el gasto finalmente realizado durante la aplicación de esa ley resultó mayor a las previsiones iniciales debido a que desde 1998 el gobierno comenzó a aplicar paquetes de emergencia *ad hoc* anuales (“emergency packages”) en respuesta a la caída de los precios de las *commodities*. De modo que en la ley del 2002 se estaría institucionalizando y previendo anticipadamente en el presupuesto la asistencia por bajas en los mercados, a través de los pagos contra – cíclicos.

Cabe resaltar algunos aspectos de los diferentes capítulos que incluye la ley, como el aumento de fondos para programas destinados a estimular y fomentar el acceso a mercados (creación, expansión y mantenimiento de mercados meta); aumento de fondos para los Programas de Conservación; la creación de programas adicionales para mejorar la inversión estratégica y la infraestructura rural (capítulo Desarrollo Rural) y el estímulo para el desarrollo de fuentes alternativas de energía renovable.

La aprobación de la nueva ley demuestra la voluntad de EEUU de continuar con medidas de política agrícola proteccionistas que incentivan la producción y distorsionan el mercado. Debido a que en la práctica, durante la ley anterior se aplicaron medidas de ayuda similares a las propuestas en la actual, no cabe esperar fuertes impactos en la producción y nivel de los precios agrícolas en el corto plazo

Por otro lado, se debe reconocer una actitud de mayor transparencia en la aplicación de las medidas de políticas al restablecer los precios meta que desencadenan los pagos contra-cíclicos, en lugar de realizar desembolsos adicionales *ad hoc* cuando las condiciones del mercado resultan adversas. Al menos en la situación actual las reglas de juego parecen ser más claras.

CUADRO 1
Pagos directos, precios de garantía y máximas tasas de pagos contra-cíclicos
(en US\$/tonelada)

zafra 2002/03	Pago directo	Precio garantía (loan rate)	Máximo pago contra cíclico	Precio meta
Trigo	19.1	102.9	19.8	141.8
Arroz	51.8	143.3	36.4	231.5
Maíz	11.0	78.0	13.4	102.4
Sorgo	13.8	78.0	8.2	100.0
Cebada forrajera	11.0	86.4	4.1	101.5
Avena	1.7	93.0	1.8	96.5
Soja	16.2	183.7	13.2	213.1

Cuadro 2
Efecto de los programas de ayuda sobre el ingreso del productor
caso del cultivo de maíz (en US\$/ton)

Precio "mercado"	Pago directo	Precio garantía (loan rate)	Precio Efectivo*	Precio meta (target price)	Pago anticíclico	Ingreso al productor
70	11.02	78	89.02	102.4	13.38	102.4
72	11.02	78	89.02	102.4	13.38	102.4
74	11.02	78	89.02	102.4	13.38	102.4
76	11.02	78	89.02	102.4	13.38	102.4
78	11.02	78	89.02	102.4	13.38	102.4
80	11.02	-	91.02	102.4	11.38	102.4
82	11.02	-	93.02	102.4	9.38	102.4
84	11.02	-	95.02	102.4	7.38	102.4
86	11.02	-	97.02	102.4	5.38	102.4
88	11.02	-	99.02	102.4	3.38	102.4
90	11.02	-	101.02	102.4	1.38	102.4
92	11.02	-	103.02	102.4	0	103.0
94	11.02	-	105.02	102.4	0	105.0
96	11.02	-	107.02	102.4	0	107.0
98	11.02	-	109.02	102.4	0	109.0
100	11.02	-	111.02	102.4	0	111.0
102	11.02	-	113.02	102.4	0	113.0

Nota: El precio "efectivo" es la suma del pago directo más el precio de mercado.

CUADRO 3
Precios de garantía o loan rates" establecidos en la Ley Agrícola de 2002.
(en US\$/ton)

Producto	2002-2003	2004-2007
Trigo	102.9	101.0
Maíz	78.0	76.8
Sorgo	78.0	76.8
Cebada forrajera	86.4	85.0
Avena	93.1	91.7
Soja	183.7	183.7
Otras oleaginosas	216.44	209.68
Arroz	143.3	143.3