

# Subsidios de caja verde y la ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo?<sup>1</sup>

Carlos Galperín e  
Ivana Doportó Miguez

## Resumen

En el ámbito de las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC se discute la necesidad de reducir las ayudas que los países desarrollados otorgan a sus agricultores. Esto se refleja en las propuestas de fijar topes a las ayudas distorsivas que los países podrían conceder. Sin embargo, también es importante la interacción de esas ayudas, incluidas las de caja verde, ya que pueden amplificarse los efectos distorsivos de cada una de ellas y así modificar las decisiones y los resultados económicos de los productores. Este trabajo analiza la acumulación de las ayudas y sus efectos, teniendo en cuenta que cada tipo de ayuda presenta diferentes grados de distorsión sobre la producción y el comercio. En particular se presenta una taxonomía de tipos de acumulación de subsidios, que luego se utiliza para analizar la política agrícola de los Estados Unidos. En las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha, y como consecuencia del creciente cambio de cajas, sería importante no sólo fijar un “techo” al monto de la caja ámbar, caja azul y pagos *de minimis* y a las ayudas por producto en dichas cajas; también habría que colocarlo a la ayuda de caja verde y limitar la combinación de subsidios para evitar la concentración de ayudas por producto.

En el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y ahora en la Organización Mundial de Comercio, los Miembros han construido un conjunto de reglas para poner límites a las políticas comerciales y otras con efectos equivalentes, esto es, políticas que favorecen la producción local en desmedro de la importación.

Respecto de los subsidios, los destinados a los bienes agrícolas recibieron un trato distinto de los subsidios a los bienes industriales. Para estos últimos, las reglas del GATT fijaron límites a los subsidios internos –a los que luego sujetaron a disciplinas estrictas– y prohibieron los subsidios a la exportación. En cambio, la agricultura se incorporó a la reglas multilaterales en la Ronda Uruguay y de una manera privilegiada debido a que, entre otras cuestiones, los subsidios a los bienes agrícolas fueron limitados pero no prohibidos.

En el Acuerdo sobre la Agricultura (AsA), aprobado durante la Ronda Uruguay, los subsidios agrícolas fueron clasificados en distintas “cajas”. Desde 1994, los términos “ámbar”, “azul” y “verde” vienen siendo utilizados para describir diferentes tipos de ayudas. La idea original fue imitar a los colores de un semáforo: rojo para los subsidios prohibidos, amarillo para los subsidios aceptados con limitaciones y verde para los permitidos. Pero prevaleció un tratamiento menos estricto.

<sup>1</sup> Este artículo es una traducción del que será publicado en Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann y Jonathan Hepburn (editores) (en prensa 2009), *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*. Editado por el International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Cambridge: Cambridge University Press.

La “caja ámbar” incluye a las medidas vinculadas con el nivel de producción o con el precio de venta; estos pagos están limitados pero no prohibidos, y en la Ronda Uruguay se acordó un compromiso para su reducción. El AsA también creó una categoría especial de medidas de caja ámbar que están excluidas de los compromisos de reducción debido a su bajo monto: los pagos de *minimis*. La “caja azul” incluye pagos directos –similares a los de la caja ámbar– pero “en el marco de programas de limitación de la producción” y no fue sujeta a compromisos de reducción. La “caja verde” incluye medidas que “no tienen efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo”. Dado que no hay límites monetarios a los desembolsos de caja verde, el anexo 2 del AsA especifica disciplinas para evitar que se incluyan en esta categoría subsidios de caja ámbar o azul.

Es así que sólo se decidió limitar el desembolso de algunos subsidios y fijar disciplinas para otros, pero no limitar los subsidios que puede recibir un mismo producto o un mismo agricultor. Por ejemplo, un productor puede recibir pagos vinculados con el nivel de producción –caja ámbar–, otros bajo programas de limitación de la producción –caja azul– y también pagos directos desacoplados del nivel de producción actual –caja verde. Aquí es dable esperar que la acumulación de subsidios presente un impacto acumulativo en la decisión del agricultor respecto a qué y cuánto producir.

El objetivo de este artículo es presentar un análisis económico de esta acumulación de ayudas agrícolas. En primer lugar se presenta un análisis económico de los diferentes tipos de ayudas y de su influencia sobre las decisiones de producción y comercio. En segundo lugar se propone una taxonomía simple de acumulación de subsidios junto con el análisis de su impacto acumulativo. En tercer lugar se presentan de manera breve los niveles de ayuda de los Estados Unidos. En la sección cuarta se examinan algunos casos de acumulación de subsidios a partir de las ayudas de los Estados Unidos relacionadas con el maíz. Por último, en la sección quinta se considera esta cuestión en el contexto de las negociaciones de la Ronda Doha.

## 1. Análisis económico de las ayudas internas

La ayuda interna se otorga con el fin de incentivar la producción local. Esta ayuda puede reducir las importaciones provenientes de productores más eficientes si es que el subsidio más que compensa la diferencia entre el costo del producto local y el precio del producto importado, de modo que el productor local pueda competir con los productores del exterior. A medida que crece la ayuda, menor es el grado de eficiencia que precisan los productores locales para poder competir con los del exterior y mayor el grado en que se van a ver aislados de lo que ocurre en los mercados internacionales.

¿Cómo influyen estas ayudas sobre las decisiones de los productores? Consideremos un productor cuyo objetivo es obtener ganancias. Para ello debe responder a dos preguntas centrales: i) ¿es rentable producir?; ii) ¿cuál es el nivel de producción adecuado? La teoría microeconómica brinda algunos conceptos básicos para responder a estas dos cuestiones.

Un agricultor puede recibir dos tipos de ingresos: variables –aquellos que se vinculan con el nivel de producción– y fijos –los que no provienen de la venta del producto y por lo tanto no se vinculan con el nivel de producción. Por el lado de los costos, un agricultor tiene costos variables –los que se modifican con el nivel de producción– y costos fijos –aquellos no vinculados con el nivel de producción.

En el corto plazo, que es cuando el agricultor no puede modificar el monto de sus costos fijos y el nivel de sus ingresos fijos no cambia, su decisión de producción se basa en la diferencia entre los ingresos variables y los costos variables –esto es, el margen de ganancia neto. En el largo plazo, que es cuando las decisiones del productor pueden modificar todos sus ingresos y costos, su decisión se basa en la diferencia entre los ingresos totales y los costos totales –esto es, el margen de ganancia bruto. Si el margen de ganancia neto es positivo, la decisión en el corto plazo es producir aunque el margen bruto sea negativo. Sin embargo, en el largo plazo la decisión de producir requiere que el margen de ganancia bruto sea positivo.

¿Cómo se incorporan los subsidios a este análisis? Los subsidios vinculados con el nivel de producción pueden ser considerados como un ingreso variable y los desvinculados del nivel de producción como un ingreso fijo. Los primeros influyen sobre la decisión de corto plazo –esto es, ver si se cubren los costos

variables— mientras que los últimos lo hacen sobre la decisión de largo plazo —ver si cubren los costos variables y fijos. Como se aprecia, ambos tipos de subsidios pueden modificar las decisiones de producción y de comercio, motivo por el cual se dice que distorsionan la asignación de recursos en comparación con una situación donde no se otorgan dichos subsidios.

El grado de distorsión se vincula con el grado de vinculación —o desacople— de la ayuda: a mayor grado de desacople, menor será el efecto distorsivo (Antón, 2001). Por eso el grado de distorsión varía según el tipo de ayuda que reciba el agricultor.

De acuerdo a Antón (2001), hay tres tipos de efectos de las ayudas sobre las decisiones de los productores:

- *Efectos estáticos*: si las ayudas modifican los precios relativos de los productos y/o insumos, van a ocasionar un cambio en la asignación de recursos y así impactan sobre las decisiones de producción y comercio.
- *Efectos riesgo*: las medidas de política pueden tener un efecto sobre el riesgo que enfrentan los agricultores. Dentro de estos efectos se encuentran: i) el efecto de aseguramiento —la ayuda puede reducir la variabilidad del ingreso del agricultor— y ii) el efecto riqueza —la ayuda puede incrementar el ingreso esperado, haciendo que el agricultor esté dispuesto a tomar más riesgos que sin esa ayuda. En un mundo con incertidumbre, la reducción del riesgo —por el primer efecto— o el cambio en la actitud del agricultor hacia el riesgo —por el segundo efecto— es probable que lleven a más producción y comercio.
- *Efectos dinámicos*: algunas de las medidas afectan las decisiones presentes y futuras del agricultor con consecuencias sobre la producción y el comercio futuro. Un caso son las que influyen en las decisiones de inversión; en otros casos pueden modificar las expectativas respecto a los pagos de ayudas futuras en la medida en que estas ayudas se calculan en base al nivel de producción de un período anterior: a mayor producción en el presente, mayor ayuda en el futuro.

Desde un punto de vista teórico, y teniendo en cuenta sólo los efectos estáticos (OECD, 2001), las medidas de mayor grado de acople son las medidas vinculadas con el precio —v.g., precios sostén, compras públicas, subsidios a la exportación, trabas a la importación— porque conducen a: un aumento en la producción local, un incremento en el precio que pagan los consumidores, una reducción en el consumo, un crecimiento de las exportaciones o una disminución de las importaciones —dependiendo de si el país es exportador neto o importador neto de dicho producto— y una reducción del precio internacional —si las decisiones que se toman en el país donde se otorgan estas ayudas pueden modificar las variables de los mercados internacionales, lo que se denomina “caso de país grande”.

Las ayudas que consisten en pagos por el nivel de producción actual pueden incrementar el ingreso del productor pero no el precio que paga el consumidor, al menos en el corto plazo. Debido a que este pago tiene un menor efecto sobre las decisiones de los consumidores es que se considera que tiene menores efectos distorsivos que las medidas vinculadas con el precio. Las medidas con mayor grado de desacople son las menos vinculadas con el precio y con la producción actual, como es el caso de los pagos basados en la producción pasada en los que para recibir la ayuda no se establecen ningún tipo de condición respecto a nivel o tipo de producción.

Este análisis puede aumentar en complejidad si: i) un agricultor produce diferentes bienes, cada uno de los cuales recibe diferentes tipos de ayuda con diferentes efectos distorsivos estáticos cada una; ii) los montos de las ayudas difieren, ya que los efectos varían con el valor de los diferentes subsidios y con el monto inicial de cada subsidio; iii) los tres tipos de efectos —estáticos, riesgo y dinámicos— de las distintas medidas que benefician al agricultor se dan de manera simultánea y difieren en magnitud y en términos relativos según la medida de ayuda.

En estas situaciones, se precisa de un análisis empírico para determinar el impacto relativo de cada medida. En el análisis cuantitativo utilizando un modelo de simulación presentado en OECD (2001) para algunos países de la OECD, los pagos basados en el área sembrada o en nivel de producción pasado mostraron los menores impactos sobre la producción, el comercio y los precios internacionales, mientras los impactos mayores se dieron en los pagos basados en el uso de los insumos variables, las medidas vinculadas con

el precio y los pagos según la producción actual. Diferentes estudios empíricos resumidos en OECD (2005) llegan a una conclusión similar.

En OECD (2005) se muestra también que las políticas agrícolas presentan el efecto de aseguramiento, el cual tiende a ser mayor que el efecto riqueza y en algunos casos mayor que el efecto de cambio de precios relativos. Estudios empíricos también han encontrado la presencia de efectos dinámicos: por un lado, reducir la incertidumbre de los ingresos agrícolas genera incentivos a la inversión; por el otro, que los agricultores sepan que la base sobre la que se calculan los subsidios futuros se va a ajustar en función de la producción presente influye sobre su decisión de producción actual (OECD, 2005).

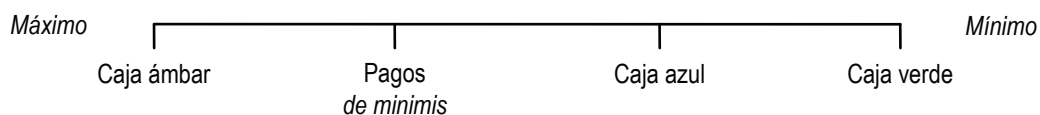
La clasificación de las ayudas según el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay es de carácter legal; es por eso que difiere de lo que sería una clasificación de tipo económico que podría tener en cuenta los impactos sobre la producción y el comercio (Brink, 2007). Sin embargo, de manera implícita estos impactos están considerados en dicha clasificación. Por ejemplo, las medidas de caja verde se definen como aquellas que no tienen efectos distorsivos sobre la producción o el comercio, o si los tienen, que sean mínimos; por lo tanto, el resto de las medidas deberían tener un efecto distorsivo que no sea mínimo. Los pagos *de minimis* son ayudas que tienen las características de las de caja ámbar pero que por ser de montos muy pequeños, su impacto distorsivo también lo sería.<sup>2</sup> Las medidas de caja azul corresponden a los pagos efectuados bajo programas de limitación de la producción. Por último, las medidas de caja ámbar comprenden las que no se incluyeron en las otras categorías.

Con este análisis en mente, es posible clasificar a las medidas del Acuerdo sobre la Agricultura de acuerdo a su grado de efecto distorsivo esperado, por lo menos *a priori* de un análisis empírico. De mayor a menor efecto distorsivo, las ayudas de caja ámbar y los pagos *de minimis* son las medidas más distorsivas, seguidas por las de caja azul y por último las de caja verde (Figura 1).

**Figura 1** 

---

**Grado del efecto distorsivo de las ayudas del Acuerdo sobre la Agricultura**



## 2. Acumulación de subsidios: una taxonomía simple

Las políticas agrícolas utilizan una gran variedad de medidas para proteger a los agricultores y para incentivar la producción local. Hay medidas que corresponden a cada una de las cuatro clasificaciones del Acuerdo sobre la Agricultura: caja ámbar, pagos *de minimis*, caja azul y caja verde.

Los subsidios que reciben los agricultores pueden vincularse de manera directa o indirecta con un producto agrícola. En el primer caso derivan de una medida de la política agrícola; en el segundo, de otro tipo de políticas.

En función de esto, se pueden identificar tres tipos de acumulación de subsidios:

- Tipo i: un producto recibe ayudas a través de medidas que corresponden a la misma caja y/o a diferentes cajas.
- Tipo ii: un producto recibe subsidios de manera directa por una medida para ese producto y de manera indirecta a través de subsidios que reciben los insumos utilizados en su producción.

---

<sup>2</sup> Una explicación económica de esto se realiza en la siguiente sección de este trabajo.

- Tipo iii: un producto recibe subsidios por ser un producto final, por un lado, y por ser un insumo de otro producto, por el otro.

En el tipo (i), la acumulación de subsidios puede conducir a una amplificación del mismo grado de efecto distorsivo si se beneficia de distintas medidas que corresponden a la misma caja, o un impacto acumulativo de subsidios con diferente grado de efecto distorsivo si son medidas de distintas cajas. Por caso, un producto como el maíz puede recibir ayuda de diferentes medidas que se clasifican en la caja ámbar, donde cada una suma impactos distorsivos de similar característica. La diferencia entre estas ayudas puede estar en el monto de cada una. La suma de las medidas puede modificar o no la decisión de producir según si el nivel acumulado de subsidios modifica el margen de ganancia.

Pero si un producto recibe beneficios de medidas de caja ámbar, caja azul y caja verde, entonces se combinan distintos grados de efectos distorsivos. El resultado es una modificación artificial del margen de ganancia, tanto el neto como el bruto, y así pueden cambiar las decisiones de corto y de largo plazo del agricultor. Esto depende del grado en que los diferentes subsidios hagan que el ingreso por ventas supere a los costos variables y a los costos totales.

También importa el monto de las ayudas y el nivel inicial de cada tipo de ayuda (Antón *et al.*, 2005). Respecto a lo primero, un dólar pagado a través de una medida de caja ámbar tiene un mayor impacto que el mismo dólar pagado a través de una medida más desacoplada, por ejemplo, a través de una medida de caja verde. Como los impactos marginales son diferentes, el cambio de caja de un dólar, por ejemplo, desde una medida de caja ámbar hacia una de caja verde, tendrá un menor impacto sobre la producción y el comercio. Pero el monto total de la ayuda más desacoplada también cuenta: el impacto de la reducción de un dólar en una medida menos desacoplada puede ser más que compensado por el impacto de un incremento mayor en un subsidio más desacoplado. Esto es relevante para la negociación de la Ronda Doha, ya que se está discutiendo el tamaño de los cortes en el nivel consolidado de ayudas de caja ámbar –las medidas con mayor efecto distorsivo *a priori*– pero no se está discutiendo colocar un límite a los desembolsos de las ayudas de caja verde.<sup>3</sup>

El impacto marginal también puede variar según el nivel inicial de la ayuda. Por ejemplo, sumar un dólar a un pequeño monto de subsidio tendría un mayor efecto sobre la cantidad producida que si el nivel inicial del subsidio fuese mayor; esto es, se está en presencia de un impacto marginal decreciente de la ayuda.<sup>4</sup> Si esto es así, la disminución del impacto sobre la decisión del productor que se da por trasladar un dólar desde una medida de caja ámbar a una de caja verde puede ser compensado si el nivel inicial del subsidio de caja verde es lo suficientemente bajo como para generar un impacto marginal mayor. Pero esta es una cuestión que se responde con un análisis de tipo empírico.

En el tipo (ii) se puede encontrar el caso de la producción ganadera, donde el productor puede recibir pagos por el ganado –el subsidio directo– y comprar forraje a agricultores que han recibido subsidios para su producción, por lo que el precio del forraje puede ser menor que en una situación sin esa ayuda –subsidio indirecto.

En el tipo (iii) se puede ubicar también el caso del ganado y el forraje, pero desde la perspectiva del productor del forraje, quien se beneficia de la ayuda a su producción –el subsidio directo– y también de la mayor demanda de su producto gracias a los subsidios otorgados a los que compran su bien como forraje –el subsidio indirecto.

Este análisis crece en complejidad si un agricultor produce diferentes bienes donde el tipo de subsidio para cada producto puede diferir tanto en la categoría de caja como en el grado del efecto distorsivo. En este caso, la transferencia de subsidios no es entre productores sino entre productos del mismo establecimiento; esto es, parte del pago a un producto puede ser utilizado para cubrir los costos de otro producto. Otra situación de transferencia se da en el caso de un productor de dos bienes –uno con subsidios y otro sin ellos– que

<sup>3</sup> Este punto se retoma en la sección 5.

<sup>4</sup> El impacto marginal depende de la relación entre el precio y la cantidad ofrecida –la función de oferta–; también puede vincularse con la forma que asuma la función producción-ayuda (Antón *et al.*, 2005; OECD, 2001).

tienen insumos en común, como ser tierra y equipos: aquí los subsidios para un bien pueden utilizarse para cubrir los costos de los insumos comunes y así se reducen los costos de producción del bien que no recibe subsidios directos.

¿Cuán importantes son estas transferencias? De manera cualitativa, en los tipos (ii) y (iii) es posible utilizar un enfoque de incidencia de beneficio para determinar si la transferencia es grande o pequeña; esto es, cómo los beneficios otorgados a un eslabón de una cadena productiva se distribuyen a lo largo de los demás eslabones de dicha cadena. En el ejemplo considerado para el tipo (ii), cuanto más elástica sea la oferta de forraje, menor será su precio y mayores los beneficios transferidos desde el productor de forraje al productor de ganado. En el ejemplo del tipo (iii) el análisis es el opuesto: cuanto menos elástica sea la oferta del bien, mayor será el aumento del precio debido a la mayor demanda de forraje por parte de los productores de ganado y mayor la transferencia de beneficios desde estos últimos a los productores de forraje.

Más difícil es hacer un análisis cuantitativo, el cual implica medir el monto de los subsidios indirectos. Sin embargo, es importante poder hacerlo para el caso de un producto al que se le ha fijado un techo al total de ayuda que puede recibir, donde la inclusión de la ayuda indirecta limita la ayuda directa que puede recibir. También es útil para el caso de subsidios que no se han informado en las notificaciones de ayudas a la OMC, pero que se ha planteado que deberían serlo dado que influyen en las decisiones de los productores.

### 3. Niveles de ayuda en los Estados Unidos

Los datos utilizados para analizar la acumulación provienen principalmente de las notificaciones de ayuda interna de los Estados Unidos a la OMC para los años 2002-2005 (Cuadro 1). Las ayudas de la caja verde se llevan la mayor parte de la ayuda interna, seguidas por las de la caja ámbar (Medida Global de la Ayuda - MGA). No se han notificado ayudas en la caja azul. El monto total de la caja verde creció un 23% en este período, el de la caja ámbar un 34% y la ayuda total se incrementó un 21%.

**Cuadro 1**  
**Ayuda interna aplicada en agricultura: Estados Unidos**

Tipo de ayuda interna	2002		2003		2004		2005	
	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%
Caja ámbar (MGA)	9.637	12,9	6.950	9,4	11.629	13,6	12.938	14,3
<i>De minimis</i> por producto específico	1.590	2,1	436	0,6	680	0,8	118	0,1
<i>De minimis</i> no referido a productos específicos	5.101	6,8	2.801	3,8	5.778	6,8	5.862	6,5
Caja azul								
Ayuda interna global causante de distorsión del comercio (AGDC)	16.328	21,9	10.187	13,7	18.087	21,2	18.918	20,8
Caja verde	58.321	78,1	64.062	86,3	67.425	78,8	71.829	79,2
Ayuda interna total	74.649	100	74.249	100	85.512	100	90.747	100

Fuente: WTO (2006b) and WTO (2007a).

Si bien la elección del momento para presentar las notificaciones después de un largo atraso ha provocado controversias, más controvertido ha sido el contenido de las notificaciones y la elección de las cajas en las cuáles se han clasificado los distintos pagos.

Para profundizar este aspecto es relevante mencionar que Estados Unidos notificó los pagos contracíclicos como pagos *de minimis* no referidos a productos específicos de modo que éstos estaban exentos o fuera de los límites de la caja ámbar. Sin embargo, el monto de los pagos contracíclicos tiene diferentes niveles para las diversas *commodities*. Otros críticos sostienen que estos pagos son referidos a productos específicos

porque no se otorgan a agricultores en general –los agricultores que siembran plantas frutales y hortalizas no son aptos para recibir este tipo de subsidios (Inside US Trade, 2007). Usando estos argumentos, Australia, la Unión Europea, Japón y Nueva Zelanda cuestionaron este aspecto de las notificaciones de Estados Unidos en la reunión del Comité de Agricultura de la OMC del 13 de noviembre de 2007.

De manera similar, el nivel de la caja ámbar notificado por los Estados Unidos fue puesto en discusión por Brasil y Canadá recientemente. Ambos países alegan que la caja ámbar se encuentra dentro de los valores permitidos sólo porque estos países han excluido pagos bajo diferentes tipos de programas agrícolas.<sup>5</sup>

Estados Unidos ha seguido clasificando los pagos directos dentro de la caja verde a pesar de que éstos fueron considerados como no pertenecientes a la caja verde en la disputa sobre los subsidios al algodón entre Estados Unidos y Brasil, debido a que los productores no podían aspirar al subsidio si ellos sembraban hortalizas o plantas frutales (Bridges Weekly Trade News Digest, 2007 a).

#### 4. El caso del maíz en Estados Unidos

Esta sección presenta algunos ejemplos de acumulación de subsidios en los Estados Unidos. El primer ejemplo examina las medidas de apoyo al maíz. El segundo, también acerca del maíz, se relaciona con los biocombustibles. En algunos casos, es posible cuantificar la acumulación directamente, pero son necesarios algunos supuestos.

El maíz en los Estados Unidos es un claro ejemplo de la acumulación de tipo (i). Para la cuantificación de los pagos al maíz se usaron las últimas notificaciones a la OMC (2002-05). También, se consideraron los desembolsos netos del presupuesto de Estados Unidos a los efectos de identificar los gastos por programa para el maíz.

Se ha elegido el maíz por su importancia en la economía de Estados Unidos y por el apoyo que recibe anualmente. Para los años fiscales 2003-06, los pagos totales de los programas a las commodities promediaron los U\$S 10,8 miles de millones por año, de los cuales la proporción más grande fue al maíz (43,7%) (Cuadro 2). La cosecha de maíz promedió los 72,2 millones de acres entre 2002 y 2005 (Womach y Schnepf, 2007).

**Cuadro 2**  
**Las materias primas y el maíz en Estados Unidos: datos básicos**

	Pagos por <i>commodities</i> Promedios anuales (Años fiscales 2003-06)		Acres cosechados Año de campaña (promedio 2002-05)		Pagos por acre cosechado U\$S	Costo total de producción U\$S/unidad
	Miles de millones de U\$S	% del total	Millones de acres	% del total		
Maíz	4,7	43,7	72,2	32	65,73	2,4
Todas las materias primas	10,8	100	228,8	100	47,53*	

Nota: \*si el gasto anual (U\$S10,8 miles de millones) hubiese sido distribuido sobre todo el área, los pagos habrían sido U\$S 48 por acre.  
Fuente: elaboración propia en base a Womach y Schnepf (2007).

<sup>5</sup> En enero de 2007, Canadá solicitó consultas a los Estados Unidos y al Órgano de Solución de Diferencias por los subsidios y ayudas para el maíz y otros productos agrícolas (WTO, 2007 b). En junio, Canadá solicitó un grupo especial para examinar los niveles de ayuda global de los Estados Unidos y del programa GSM 102, que otorga garantías de créditos a las exportaciones (WTO, 2007 c). Además, Brasil solicitó consultas en julio de 2007 y pidió información sobre la ayuda interna y las garantías de créditos a las exportaciones para productos agrícolas (WTO, 2007 d).

El Cuadro 3 muestra las ayudas al maíz, en el formato de las notificaciones de la OMC.<sup>6</sup> Se usaron los datos de los desembolsos netos por *commodity* del presupuesto de Estados Unidos para identificar los pagos específicos al maíz vinculados a la caja verde y los pagos *de minimis* no referidos a productos específicos.

Puede verse que la ayuda total al maíz creció un 224,3% entre 2002 y 2005. Específicamente, los pagos de caja ámbar crecieron un 46,7% en este período. Para 2002-2003, los pagos referidos a productos específicos otorgados están clasificados como *de minimis* por producto específico porque no exceden el 5% del valor de la producción. La categoría de *de minimis* no referido a productos específicos se ha incrementado un 217,7%. Las medidas de caja verde han subido 15%.

**Cuadro 3**  
**Subsidios al maíz en los Estados Unidos**  
**en millones de U\$S**

Tipo de ayuda interna	Notificaciones a la OMC			
	2002	2003	2004	2005
Ayuda del tipo de caja ámbar				
<i>Medida global de la ayuda por productos específicos: pagos directos no exentos</i>				
Primas de complemento como alternativa a un préstamo ( <i>loan deficiency payments</i> )	0,2	40,0	2.660,8	4.207,1
Beneficios por préstamos de comercialización ( <i>marketing loan gains</i> )	16,0	37,4	252,6	143,2
No reembolso de préstamos por productos básicos ( <i>commodity loan forfeit</i> )	0,2	0,1	6,5	0,9
Beneficios por operaciones de canje de certificados ( <i>certificate exchange gains</i> )	0,1	0,2	21,4	115,5
Subtotal de todos los pagos directos (1)	16,5	77,7	2.941,3	4.466,8
<i>Otros productos específicos y total de la ayuda a productos específicos</i>				
Pagos por programas de bioenergía ( <i>bionergy programme payments</i> )	126,7	124,4	63,6	13,7
Subvención de los intereses de préstamos por productos básicos ( <i>commodity loan interest subsidy</i> )	57,1	43,5	68,1	19,6
Subtotal otras ayudas (2)	183,8	167,9	131,7	33,3
Derechos/gravámenes (3)	-13,2	-12,9	-13,6	-10,0
Medida global de ayuda (4=1+2+3)	---	---	3.059,4	4.490,0
<i>De minimis</i> por producto específico (5=1+2+3)	187,1	232,6	---	---
Valor de producción	20.882,4	24.476,8	24.381,3	22.198,5
5% del valor de producción	1.044,1	1.223,8	1.219,1	1.109,9
<i>De minimis</i> no referido a productos específicos				
Seguro de ingreso y cosecha ( <i>crop and revenue insurance</i> )	510,6	620,6	795,9	716,3
Pagos contracíclicos ( <i>countercyclical payments</i> )			338,7	905,8
Total <i>de minimis</i> no referido a productos específicos (6)	510,6	620,6	1.134,6	1.622,1
Total de la ayuda del tipo de caja ámbar (7=4+5+6)	697,7	853,2	4.194,1	6.112,1
Caja verde				
Pagos por contratos de flexibilidad para producir ( <i>production flexibility contract payments</i> )	1.834,6			
Pagos directos		1.407,7	2.115,4	2.100,5
Total Caja verde (8)	1.834,6	1.407,7	2.115,4	2.100,5
Ayuda interna total (7+8)	2.532,2	2.260,9	6.309,5	8.212,6

Fuente: en base a la WTO (2007 a) y Farm Service Agency - USDA (2007).

<sup>6</sup> A pesar de las salvedades presentadas en la Sección 3, y sin desmerecer la importancia de las cajas donde se clasifican las ayudas, se ha utilizado la información de la OMC y del USDA para analizar el fenómeno de acumulación.



En la caja ámbar, la ayuda se ha distribuido entre varios programas. Las primas de complemento como alternativa a un préstamo (*loan deficiency payments*) son las más significativas y dan cuenta del mayor incremento en esta categoría. Así, en la notificación del año 2005, los *loan deficiency payments* representan el 93% del total de la ayuda de caja ámbar y el 51% del apoyo total al maíz. Están incluidos en el programa de préstamos de asistencia a la comercialización (*marketing assistance loan programme*). De acuerdo a la Farm Bill del año 2002, este programa provee préstamos no reembolsables a los productores, usando el cultivo como colateral. Constituye una fuente de financiamiento en el corto plazo y da flexibilidad a los productores para responder a las señales de mercado.

Además, el programa otorga una garantía de un precio mínimo para la cosecha producida. Estos precios fueron fijados en la Farm Bill 2002 y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) los ajusta a las tasas de préstamos locales, tomando en cuenta las diferencias regionales en los mercados agrícolas.

Las condiciones de los préstamos de comercialización se activan mediante cuatro mecanismos cuando los precios fijados a nivel local caen por debajo de la tasa local de préstamos<sup>7</sup>:

- Primas de complemento como alternativa a un préstamo (*loan deficiency payments*): los pagos directos de beneficios de préstamos –iguales a la diferencia entre el precio local y la tasa local de préstamo multiplicada por el volumen elegible para el préstamo– en lugar de tomar un préstamo y repagarlo.
- Beneficios por préstamos de comercialización (*marketing loan gains*): repagar un préstamo a un menor precio que el préstamo original.
- Beneficios por operaciones de canje de certificados (*certificate exchange gains*): permite el repago de un préstamo con certificados de *commodities* en lugar de utilizar efectivo a una tasa de repago más baja. Entrega del colateral (*commodity loan forfeit*): implica la entrega del *commodity*.

Como estos pagos dependen de los precios de mercado, pueden variar considerablemente de año a año (Monke, 2006).

A través de los programas de bioenergía, los productores de bioenergía pueden incrementar las compras de *commodities* elegibles y convertirlos en etanol o biodiesel. Los pagos directos estarán basados en el incremento de la producción de bioenergía proveniente de las *commodities* elegibles comparado con el mismo período del año anterior (CFDA, 2007).

La subvención al interés de los préstamos por *commodities* (*commodity loan interest subsidy*) favorece la disponibilidad de fondos a tasas de interés inferiores a las del mercado o, en algunos casos, sin interés. La tasa es inferior a la que los agricultores pagarían en condiciones de mercado para préstamos de corto plazo (Economic Research Service, 2007 a).

Los pagos contracíclicos (*countercyclical payments*) y el seguro de ingresos y cosecha (*crop and revenue insurance*) están entre los programas más importantes notificados como *de minimis* no referido a productos específicos. Se usó la información de presupuesto para identificar los pagos individuales para el maíz.

Los pagos contracíclicos (*countercyclical payments*) compensan por la diferencia entre un precio de cosecha meta y un precio de mercado inferior. El precio meta está definido en la Farm Bill y el precio efectivo es la tasa de pagos directos más el precio promedio nacional o la tasa promedio nacional de préstamos (la que sea mayor). Estos pagos están atados a los acres históricos y al rendimiento del pago contra-cíclico. Este programa depende de los precios de mercado, pero no requiere que el agricultor produzca alguna de las *commodities*. Comenzaron a implementarse en 1973, pero fueron discontinuados en la Farm Bill de 1996 reestablecidos en la Farm Bill de 2002 (Economic Research Service, 2007 a y 2007 b).

Los productores de maíz pueden adquirir cosechas subsidiadas y seguros sobre los ingresos para manejar los riesgos causados por problemas climáticos, pestes y precios de mercado bajos. La Agencia de Manejo del Riesgo del Departamento de Agricultura paga una parte de las primas de los seguros y también de los

<sup>7</sup> Esta tasa equivale a un precio de referencia.

costos administrativos y de entrega de las compañías de seguro privadas que proveen este tipo de servicios (Economic Research Service, 2007 b).

En la caja verde, los pagos directos representan el 25,6% del apoyo total al maíz y son iguales al 46,7% de la caja ámbar para el 2005. Fueron creados por la Farm Bill de 1996 con el nombre de pagos por contratos de flexibilidad para producir (*production flexibility contract program*) y la Farm Bill del 2002 los renombró como “pagos directos”. Están desacoplados de la producción y los agricultores pueden sembrar o no algún cultivo (exceptuadas las plantas frutales y las hortalizas). El pago directo es calculado multiplicando la tasa de pago de *commodities* por el rendimiento del pago agrícola y el 85% de los acres base (Economic Research Service, 2007 a).

Vale aclarar que otros programas han sido notificados en la caja verde, algunos de los cuales afectan la producción de maíz. No fue posible obtener los desembolsos netos por *commodity* pero, dado que el monto de dichos programas es pequeño, podría inferirse que la asignación al maíz ha sido ínfima.

En resumen, el maíz recibe pagos del tipo de caja ámbar –55% correspondientes a la caja ámbar y un 20% a *de minimis*– y pagos de caja verde –25% en la forma de pagos directos desacoplados que son supuestamente menos distorsivos. La combinación de pagos de caja verde con pagos de caja ámbar intensifica los efectos dañinos de los subsidios de caja ámbar.

Como se mencionó en la Sección 2, el monto final de los subsidios de la caja verde en combinación con medidas de apoyo acopladas a la producción es de vital importancia porque altos niveles de apoyo desacoplado tienen impacto sobre la producción.

En relación a los pagos directos que están desacoplados de la producción, Berthelot (2008) concluye que estos pagos tienen efectos distorsivos sobre el comercio y la producción, basados en el Informe del Órgano de Apelación de la OMC del panel de Algodón. Éste menciona que los Estados Unidos admitieron que los agricultores deciden qué sembrar basándose en las expectativas de los precios de mercado y los subsidios. Además, el Grupo Especial, buscando los aspectos distorsivos de los pagos directos –que han sido notificados a la OMC por los Estados Unidos en la caja verde– establece que, aunque los pagos directos están atados a los acre base, estimulan y acrecientan la riqueza del productor y la inversión potencial, incluyendo una baja en la aversión al riesgo. Existe una fuerte relación positiva entre la producción del algodón y los agricultores que reciben estos pagos anuales.

Si se considera que los pagos de caja verde no son tan neutrales como deberían ser, no es difícil imaginar los efectos que este apoyo tiene cuando está combinado con subsidios que son intrínsecamente distorsivos. ¿Cuál es el impacto acumulativo de estas ayudas? Para su respuesta es necesario una evaluación cuantitativa empírica.

Un ejemplo de acumulación de tipo (iii) –cuando un producto recibe subsidios como producto final y como un insumo para otro producto– es el caso de los biocombustibles. La política energética de Estados Unidos otorga una reducción del impuesto al consumo de etanol a los que mezclan etanol y combustible mineral (*Volumetric Ethanol Excise Tax Credit*). Como Taheripour y Tyner (2007) indican, i) este subsidio crea una demanda artificial para el etanol y el combustible; ii) los productores de etanol recibirán una mayor proporción de los subsidios cuanto menos elástica sea la oferta de etanol; iii) los productores de etanol incrementan su demanda de maíz, el insumo básico para el etanol; y iv) cuanto menos elástica sea la oferta del maíz, mayores serán los beneficios transferidos a los agricultores. Aunque el objetivo del subsidio es que beneficie al que mezcla el etanol, puede favorecer también a los productores de etanol y, en última instancia, a los productores de maíz.

En los Estados Unidos, por lo tanto, el maíz recibe diferentes ayudas como producto agrícola, provenientes directamente de la política agrícola, y además recibe algunas transferencias indirectas a través del productor de etanol y del que mezcla el combustible.

Esto se vincula con la observancia de las reglas de la OMC y con las negociaciones de la Ronda Doha. En relación al primer punto, aunque el Acuerdo sobre la Agricultura requiere que los subsidios para el etanol y el

maíz sean notificados a la OMC, el beneficio proveniente de los que mezclan los biocombustibles que reciben el etanol y los productores de maíz no está incluido en las recientes notificaciones de ayuda agrícola.

Por tal razón, Canadá y la Argentina señalaron, durante la reunión del 24 de mayo de 2007 del Comité de Agricultura de la OMC en Sesión Especial, que este subsidio debe incluirse en la caja ámbar. Además, Brasil preguntó a Estados Unidos acerca de los subsidios aplicados a la producción de biocombustibles durante una sesión de consultas del Órgano de Solución de Diferencias sobre los subsidios al maíz.<sup>8</sup>

En relación al segundo punto, la reducción de las ayudas agrícolas es uno de los principales temas en la Ronda Doha. El subsidio a los biocombustibles puede compensar la reducción en las medidas de ayuda al maíz. Pero si este subsidio debe ser incluido dentro de los subsidios agrícolas, entonces también debe someterse a los compromisos de reducción, lo cual influirá sobre el impacto acumulativo que los subsidios directos e indirectos tienen sobre las decisiones de los productores de maíz.

## 5. Negociando una solución

En vistas del crecimiento de la ayuda total y de la posibilidad de hacer un cambio de cajas –conocido como “box shifting”– debido a la ausencia de compromisos de reducción de las ayudas de caja verde, una solución que reduciría los efectos acumulativos sería poner un “techo” al monto de las cajas y a los pagos para productos específicos con el fin de reducir la acumulación y la concentración de pagos en ciertos productos. Pero fijar “techos” de esta forma no representa una solución definitiva al tema de la acumulación: la limita pero no la impide.

Es por ello que una solución al cambio de cajas es poner un techo a las medidas de caja verde. Sin embargo, para autores como Blandford y Josling (2007) fijar un límite a la caja verde no es una alternativa viable. Sostienen que “ponerlo en práctica sería contrario al concepto de una caja verde que permita a los gobiernos responder a las diversas realidades políticas y desarrollar políticas rurales mínimamente distorsivas para el comercio. Cualquier techo que se fije a la caja verde será visto como el establecimiento de reglas de comercio que se contradicen con las tendencias deseables en las políticas agrícolas internas de las últimas dos décadas”.

Otro enfoque podría ser restringir el apoyo. Esto podría darse de diferentes formas: i) si un producto recibe subsidios de caja ámbar, entonces no debería recibir pagos de caja azul; ii) los productos que se benefician de la ayuda *de minimis* no deberían obtener subsidios de caja azul; y iii) los productos que se benefician de pagos *de minimis* específicos no deberían recibir ayudas *de minimis* no referidas a productos específicos. Una alternativa a este enfoque es fijar límites al grado con el cual los diversos tipos de subsidios pueden combinarse.

Hablando específicamente sobre acumulación, el G-20 ha sugerido que los pagos desacoplados del ingreso “no se harán en conjunción con el apoyo de la caja ámbar y el apoyo bajo el Artículo 6.5, si la suma de cada pago, como apropiado, excede el x% del valor anual de producción de un producto dado” (G-20, 2005).<sup>9</sup>

Además, el G-20 declara “que en relación al tema de acumulación de los pagos de caja verde, azul y ámbar, la propuesta del G-20 refleja el hecho innegable de que, en presencia de los pagos distorsivos, las políticas ‘verdes’ no cumplen adecuadamente con su función. Por el contrario, se está abusando de su naturaleza neutral y siguen la orientación general de la política distorsiva. Como consecuencia, el monto de los pagos ‘verdes’ es simplemente añadido a los pagos de caja azul y ámbar y no es posible diferenciarlos de ellos. Sin embargo, reconocemos el hecho de que deberíamos cumplir con el mandato de reducción sustancial de la ayuda interna distorsiva, que con la combinación de cortes, disciplinas y monitoreo, se estaría satisfaciendo parcialmente algunas de las preocupaciones del G-20” (WTO, 2006 a).

<sup>8</sup> Para un análisis de la relación entre los subsidios a los biocombustibles y las reglas de la OMC y las negociaciones, ver Pérez Llana *et al.* (2007).

<sup>9</sup> El artículo 6.5 del Acuerdo sobre la Agricultura corresponde a las ayudas de caja azul.

Un tema complementario importante para evitar que las medidas de caja verde presenten efectos distorsivos que no sean mínimos, es la cuestión del período base que se utilice para calcular los pagos directos y las ayudas al ingreso desacopladas. Este tema está siendo considerado en las negociaciones de la Ronda Doha. El G-20 propone que los pagos estén basados en el ingreso o la producción durante un período base fijo e inalterable. El G-20 argumenta que “la cuestión política que está detrás de la sugerencia de que el área, los rendimientos y el número de animales tomados como base sean ‘fijos e inalterables’ tiene sus orígenes en el hecho de que la política agrícola tal como está presentada se la percibe como que induce a los agricultores a apostar por una actualización de la base de cálculo para los pagos directos. En otras palabras, hay un riesgo permanente de que, aunque se intente que los pagos sean desacoplados, pueden de hecho ser ‘re-acoplados’ por medio de la actualización del área y de los rendimientos utilizados como base. Esta situación requiere que se fijen los valores y la noción de ‘fijos e inalterables’ atiende esta preocupación” (WTO, 2006 a).

El Borrador de Modalidades de Agricultura preparado en Agosto de 2007 (WTO, 2007 e) por el entonces Presidente del Comité de Agricultura –embajador Crawford Falconer– toma el concepto de período fijo e inalterable y sólo permite una actualización excepcional. El texto impone como condición para esta actualización que no afecte las expectativas del productor o las decisiones de producción. El Borrador de Modalidades de julio de 2008 (WTO, 2008) agrega que no debería ser posible para los productores anticipar el período base actualizado y que las actualizaciones no deberían hacerse simultáneamente con el incremento de la tasa por cultivo.

Al respecto, los Estados Unidos y la Unión Europea expresaron su oposición a la propuesta del Presidente sobre las ayudas al ingreso desacopladas, la asistencia al desarrollo regional y la ayuda a la inversión en relación a la "neutralidad" del período base con respecto a los pagos a los productores y/o las reducciones de ese apoyo (Bridges Weekly Trade News Digest, 2007 b).

Sin embargo, en la reunión Ministerial de Ginebra de Julio de 2008 no se discutió sobre la caja verde y no es un tema que a los países desarrollados les interesaría tratar en las negociaciones. A estos países les gustaría preservar un margen que les dé la posibilidad de incrementar su apoyo a los productores.

El análisis y la evidencia presentada en este trabajo muestran la existencia y relevancia de la acumulación de subsidios. Es de suma importancia una solución al problema para lograr una combinación menos distorsiva de subsidios y medidas de ayuda. Si tal solución no se encontrara en la Ronda Doha, entonces el tema deberá encararse en la agenda de la próxima ronda multilateral de negociaciones.

## Referencias bibliográficas

Antón, J. (2001). *Decoupling: A Conceptual Overview*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Antón, J., F. Junker y C. Giner (2005). *Decoupling: Illustrating Some Open Questions on the Production Impact of Different Policy Instruments*. AGR/CA/APM(2005)11/FINAL. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Berthelot, J. (2008). *The Huge lies in the US notifications of its agricultural trade distorting domestic support from 2002 to 2005*. Solidarité (<http://solidarite.asso.fr>), 3 de Enero.

Blandford, D. y T. Josling (2007). *Should the Green Box Be Modified?* IPC discussion paper. Washington D.C.: International Food and Agricultural Trade Policy Council.

Bridges Weekly Trade News Digest (2007 a). After Long Delay, US Notifies 2002–2005 AG Subsidies to WTO. *Bridges Weekly Trade News Digest* 11 (34): 5–7.

Bridges Weekly Trade News Digest (2007 b). Ag. Negotiators haggle over base periods for green box payments. *Bridges Weekly Trade News Digest* 11 (36): 7–8.

Brink, L. (2007). *Classifying, Measuring and Analyzing WTO Domestic Support in Agriculture: Some Conceptual Distinctions*. Working paper #07-02. International Agricultural Trade Research Consortium. En <http://www.iatrcweb.org>.

CFDA (2007). *The Catalog of Federal Domestic Assistance. Bio-energy Program*. 10.078. [http://12.46.245.173/pls/portal30/CATALOG.PROGRAM\\_TEXT\\_RPT.SHOW?p\\_arg\\_names=prog\\_nbr&p\\_arg\\_values=10.078](http://12.46.245.173/pls/portal30/CATALOG.PROGRAM_TEXT_RPT.SHOW?p_arg_names=prog_nbr&p_arg_values=10.078).

Economic Research Service - USDA (2007a). *Briefing rooms. Farm and Commodity Policy: Questions and Answers*. En <http://www.ers.usda.gov/briefing/farmpolicy/questions>

Economic Research Service - USDA (2007b). *Briefing Rooms. Corn: Policy*. En <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Corn/policy.htm>

Farm Service Agency - USDA (2007). *CCC Budget Essentials. FY 2006 CCC Actuals*. [www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=bap-bu-cc](http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=bap-bu-cc)

G-20 (2005). *Review and Clarification of Green Box Criteria*. G-20/DS/Greenbox. Final 02/06/05.

Inside US Trade (2007). U.S. WTO Notification Shows Glimpses of U.S. Defense in New Trade Cases. *Inside US Trade* 25 (40): 3–4.

Monke, J. (2006). *Farm Commodity Programs: Direct Payments, Counter-cyclical Payments, and Marketing Loans*. CRS report for Congress. RL 33271. Congressional Research Service. Denton (Texas): The Library of Congress.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001). *Market Effects of Crop Support Measures*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005). *Decoupling: Policy Implications*. AGR/CA/APM(2005)22/FINAL. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Pérez Llana, C., M. Chaves y C. Galperín (2007). Desarrollo de los biocombustibles: ¿cuál es el lugar de la política comercial? *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración* 9: 81–99.

Taheripour, F. y W. Tyner (2007). *Ethanol Subsidies: Who Gets the Benefits?* Presentado en el Bio-Fuels, Food and Feed Tradeoffs Conference. St Louis (Missouri), 12–13 de Abril.

Womach, J. y R. Schnepf (2007). *Measuring Equity in Farm Support Levels*. CRS report for Congress. RL 34053. Congressional Research Service. Denton (Texas): Library of Congress.

World Trade Organization (2006 a). *G-20 Comments on the Chair Reference Paper on Green Box*. Job (06)/145. Committee on Agriculture. Special Session. 16 de Mayo. Ginebra: World Trade Organization.

World Trade Organization (2006 b). *Agriculture Negotiations: Agriculture Domestic Support Simulations*. Committee on Agriculture. Special Session. JOB (06)/151. 22 de Mayo. Ginebra: World Trade Organization.

World Trade Organization (2007 a). *Notification*. Committee on Agriculture. G/AG/N/USA/60. 8 de Octubre. Ginebra: World Trade Organization.

World Trade Organization (2007 b). *United States – subsidies and other domestic support for corn and other agricultural products. Request for consultations by Canada*. WT/DS357/1. 11 de Enero. Ginebra: World Trade Organization.

World Trade Organization (2007 c). *United States – subsidies and other domestic support for corn and other agricultural products. Request for the establishment of a panel by Canada*. WT/DS357/11. 8 de Junio. Ginebra: World Trade Organization.

World Trade Organization (2007 d). *United States – domestic support and export credit guarantees for agricultural products. Request for consultations by Brazil*. WT/DS365/1. 17 de Julio. Ginebra: World Trade Organization.

World Trade Organization (2007 e). *Revised Draft Modalities for Agriculture*. TN/AG/W/4 and Corr.1. 1 de Agosto. Ginebra: World Trade Organization.

World Trade Organization (2008). *Revised Draft Modalities for Agriculture*. TN/AG/W/4/Rev.3. 10 de Julio. Ginebra: World Trade Organization.