

Hiperenlaces directos

- *Definición de las subvenciones; finalidad del Acuerdo sobre las SMC*
- *Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación prohibidas*
- *Flexibilidad de que disponen los países en desarrollo en la utilización de las subvenciones*
- *Criterios para determinar el perjuicio grave a los intereses de otro país*

CAPÍTULO 8

Las reglas aplicables a las subvenciones respecto de productos industriales

Resumen

Las reglas prescritas en el Artículo XVI del GATT respecto de las subvenciones se han precisado y desarrollado en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y en el Acuerdo sobre la Agricultura. Hablando en general, puede decirse que las disposiciones del Acuerdo sobre SMC se aplican a los productos industriales; las del Acuerdo sobre la Agricultura regulan los productos agropecuarios.

En el Acuerdo SMC se reconoce que los gobiernos recurren a las subvenciones para alcanzar diversos objetivos de su política. Con todo, se limita el derecho de los gobiernos a conceder subvenciones que tengan importantes efectos de distorsión en el comercio. Las reglas del Acuerdo son complejas.

El Acuerdo clasifica las subvenciones en prohibidas y permitidas. Entre las subvenciones prohibidas figuran las subvenciones a la exportación. En el pasado la regla que proscribía las subvenciones a la exportación de productos industriales se aplicaba sólo a los países desarrollados; el Acuerdo la extiende a los países en desarrollo. Estos últimos tienen un período de transición de ocho años para ajustar a esa regla su práctica en materia de subvenciones. Durante ese período no podrán aumentar el nivel de las subvenciones a la exportación. La regla que prohíbe las subvenciones a la exportación no se aplica a los países menos adelantados que tienen un PNB por habitante inferior a \$1.000.

Todas las subvenciones que no están prohibidas están permitidas. Las permitidas se dividen en dos categorías: subvenciones recurribles y subvenciones no recurribles.

El Acuerdo prevé dos tipos de acciones cuando las subvenciones concedidas por los gobiernos causan “efectos desfavorables” para los intereses comerciales de otros países.

En los casos en que esos efectos desfavorables revisten la forma de un daño importante causado a una rama de producción nacional del país importador, el Acuerdo autoriza a este último a percibir derechos compensatorios para contrarrestar la subvención. Tales derechos sólo pueden percibirse si, tras realizar las debidas indagaciones, las autoridades investigadoras llegan al convencimiento de que existe un vínculo causal entre las importaciones subvencionadas u objeto de dumping y el daño importante causado a la rama de producción nacional interesada. Además, normalmente esas investigaciones sólo pueden iniciarse a raíz de una reclamación en que la rama de producción afectada afirme que esas importaciones le causan un daño.

Otra posibilidad, tanto en el caso del perjuicio grave a una rama de producción nacional como en el de otros efectos desfavorables, es que el país de importación someta el asunto al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) para obtener que el país exportador retire o modifique las subvenciones que están causando efectos desfavorables.

Los gobiernos otorgan subvenciones para alcanzar diversos objetivos de su política. Por ejemplo, se pueden conceder subvenciones para promover nuevas ramas de producción, para estimular la inversión y el establecimiento de sectores productivos en las regiones atrasadas de un país, para ayudar a las ramas de producción a desarrollar sus exportaciones, para mejorar la infraestructura de la producción agropecuaria y para garantizar a los campesinos una renta razonable.

Las reglas del GATT sobre el uso de las subvenciones son complejas y difieren según que se trate de productos industriales o de productos agrícolas. Las principales disposiciones del GATT en materia de subvenciones están desarrolladas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y en el Acuerdo sobre la Agricultura. Los preceptos del Acuerdo sobre las SMC se aplican, salvo unas pocas excepciones, a los productos industriales; los del Acuerdo sobre la Agricultura se refieren a los productos agropecuarios. Las reglas del Acuerdo sobre las SMC se describen en el presente capítulo; las normas aplicables a la agricultura se analizan en el capítulo 15.

Definición de las subvenciones; finalidad del Acuerdo sobre las SMC

Con arreglo al Acuerdo sobre las SMC, se considera que una rama de producción nacional ha recibido una subvención cuando se le otorga un *beneficio* como consecuencia:

Acuerdo sobre SMC,
Artículo 1

- De una transferencia directa de fondos públicos (por ejemplo, donaciones, préstamos o aportaciones de capital) o de la garantía oficial de préstamos;
- De la renuncia, por parte del gobierno a la recaudación de ingresos públicos que en otro caso se percibirían;
- Del suministro, por el gobierno, de bienes y servicios, o de la compra de bienes por el gobierno.

El concepto de *beneficio* es decisivo para determinar si una medida constituye una subvención. Aunque el Acuerdo sólo da una orientación limitada a este respecto, puede decirse, por regla general, que toda acción del Estado que no se ajuste a consideraciones comerciales constituye una subvención. Por ejemplo, la aportación de capital por el Estado en condiciones que un inversionista privado no aceptaría, un préstamo en condiciones más favorables que las que ofrecen los bancos comerciales o el suministro, por el gobierno, de bienes o servicios a unos precios inferiores a los del mercado presumiblemente conferirán un beneficio y podrán, por consiguiente, constituir una subvención.

El Acuerdo no tiene por objeto coartar indebidamente el derecho de los gobiernos a otorgar subvenciones, sino prohibirles recurrir a subvenciones que tengan efectos desfavorables para el comercio de otros países, o disuadirles de hacerlo. Con tal fin, establece dos categorías, las subvenciones prohibidas y las subvenciones permitidas.

Las subvenciones prohibidas (subvenciones de color rojo)

Las subvenciones siguientes están prohibidas:

Acuerdo sobre SMC,
Artículo 3

- Las subvenciones a la exportación, es decir, las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación (*véase* una lista de ejemplos en el recuadro 22);
- Las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados.

Recuadro 22**Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación prohibidas**

En la lista ilustrativa de subvenciones a la exportación prohibidas que figura en el Acuerdo se encuentran las siguientes:

- ❑ Las subvenciones directas supeditadas a los resultados de exportación;
- ❑ Los sistemas de no retrocesión de divisas que implican la concesión de una prima a las exportaciones;
- ❑ El suministro de insumos subvencionados para la producción de mercancías exportadas;
- ❑ La exención de los impuestos directos (por ejemplo, el impuesto sobre los beneficios relacionados con las exportaciones);
- ❑ La exención o remisión de los impuestos indirectos (por ejemplo, el IVA) sobre los productos exportados, por una cuantía que exceda de los impuestos percibidos sobre esos productos cuando se venden en el mercado interno;
- ❑ La remisión o la devolución de cargas a la importación (por ejemplo, los derechos de aduana y otros gravámenes) por una cuantía que exceda de las percibidas sobre los insumos que se consuman en la producción de las mercancías exportadas;
- ❑ Los sistemas de garantía del crédito a la exportación a tipos de primas insuficientes para cubrir a largo plazo los costos de dichos sistemas;
- ❑ La concesión de créditos a los exportadores a tipos inferiores a aquellos que tienen que pagar los gobiernos para obtener préstamos, en la medida en que se utilicen para lograr una ventaja importante en las condiciones de los créditos a la exportación.

volver al principio

En el pasado la prohibición de las subvenciones a la exportación de productos industriales se aplicaba sólo a los países desarrollados. El Acuerdo extiende la aplicación de la regla a los países en desarrollo, que (con algunas excepciones) podrán eliminar gradualmente tales subvenciones durante un período de transición de ocho años, que expirará el 1° de enero de 2003. También tienen un período de transición de cinco años para suprimir las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. Ese período expira el 1° de enero de 2000. En el recuadro 23 se describen las disposiciones del Acuerdo que dispensan un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo en lo que respecta a las subvenciones prohibidas y las permitidas.

Las subvenciones permitidas

Según las reglas del Acuerdo, se permite a los gobiernos, en principio, otorgar subvenciones distintas de las que se describen anteriormente, que están prohibidas. El Acuerdo distingue en las subvenciones permitidas dos categorías: las subvenciones contra las que se puede recurrir y las que no son recurribles. Es ya práctica común comparar la calificación de las subvenciones según el Acuerdo a las luces de tráfico. Las subvenciones prohibidas son las de color rojo; las que son recurribles son las de color ámbar; y las que no son recurribles son las de color verde.

Las subvenciones permitidas que son recurribles (color ámbar)

Sin entrar en detalles, en el Acuerdo se emplea el concepto de *especificidad* para calificar las subvenciones que son recurribles y las que no lo son. Una subvención es específica cuando está limitada a:

Recuadro 23

Flexibilidad de que disponen los países en desarrollo en la utilización de las subvenciones

(Acuerdo sobre SMC, Artículo 27)

En el Acuerdo se reconoce que “las subvenciones pueden desempeñar una función importante en los programas de desarrollo económico de los Miembros que son países en desarrollo”. En vista de ello, se admite que esos países pueden no estar en condiciones de observar inmediata y cabalmente la disciplina de las reglas que en el Acuerdo se establecen. Con objeto de permitir cierta flexibilidad en la aplicación de las reglas, el Acuerdo prevé un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Subvenciones a la exportación

Como ya se ha señalado, la prohibición de las subvenciones a la exportación sólo se aplicará a los países en desarrollo después de un período de transición de ocho años, es decir, a partir del 1º de enero de 2003. Sin embargo, se encarece a dichos países que eliminen gradualmente tales subvenciones en el período de ocho años y se les prohíbe aumentar el nivel de sus subvenciones a la exportación. El período de transición puede prorrogarse respecto de un país en desarrollo, previa la correspondiente solicitud, por otros dos años.

Los países en desarrollo también tienen la obligación de eliminar en un plazo de dos años las subvenciones a la exportación de todo producto respecto del cual hayan alcanzado una situación de competitividad en las exportaciones. Se considera que existe tal situación cuando las exportaciones de un producto realizadas por un país han alcanzado una cuota del 3,25 % del mercado mundial en dos años consecutivos. A estos efectos, por producto se entiende una partida de la Nomenclatura del Sistema Armonizado, elaborada por la Organización Mundial de Aduanas para la clasificación de los aranceles y las estadísticas del comercio.

Los países menos adelantados y los países de bajos ingresos, es decir los que tienen un PNB por habitante inferior a US\$ 1.000, quedan totalmente exentos de la prohibición de las subvenciones a la exportación*. Sin embargo, si resulta que han alcanzado una situación de competitividad en las exportaciones de cualquier producto, tienen la obligación de eliminar las subvenciones a la exportación de ese producto en un período de ocho años (en vez del plazo de dos años concedido a otros países en desarrollo), en vez del plazo de dos años previsto para otros países en desarrollo.

En cualquier caso, las subvenciones a la exportación otorgadas por los países en desarrollo que son Miembros siguen siendo recurribles, tanto multilateralmente como mediante la aplicación de derechos compensatorios.

Subvenciones para promover el empleo de productos nacionales

La regla que prohíbe las subvenciones destinadas a promover el empleo de productos nacionales con preferencia a los importados será aplicable a los países en desarrollo después de un período de transición de cinco años (a partir del 1º de enero de 2000) y a los países menos adelantados al cabo de ocho años (a partir del 1º de enero de 2003).

Subvenciones destinadas a fomentar la privatización

Con objeto de estimular la privatización, el Acuerdo dispone que “la condonación directa de deudas [o] las subvenciones destinadas a sufragar costos sociales, cualquiera sea su forma, incluido el sacrificio de ingresos fiscales...” por el gobierno de un país en desarrollo se considerarán subvenciones no recurribles multilateralmente, siempre que se apliquen por un período limitado y se enmarquen en un programa de privatización. En cambio, seguirán sujetas a la aplicación de medidas compensatorias.

* Los países de bajos ingresos que en la actualidad tienen un PNB inferior a US\$ 1.000 anuales son: Bolivia, el Camerún, Côte d'Ivoire, Egipto, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guyana, la India, Indonesia, Kenya, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, el Pakistán, la República Dominicana, el Senegal, Sri Lanka y Zimbabwe. Estos países tendrán que asumir la obligación de prohibir el uso de las subvenciones a la exportación en cuanto alcancen un PNB por habitante de US\$ 1.000.

Acuerdo sobre SMC,
Artículos 2, 5

- Una empresa o un grupo de empresas;
- Un sector industrial o un grupo de industrias; o
- Una región geográfica designada dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante.

Todas las subvenciones específicas (distintas de las indicadas en la sección siguiente) son recurribles cuando causan lo que en el Acuerdo se denomina “efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros”. Esos efectos desfavorables revisten la forma de:

- Un perjuicio grave a la rama de producción nacional;
- Un daño a la rama de producción nacional en el país importador;
- La anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de las concesiones arancelarias consolidadas.

Uno de los motivos de recurso contra las subvenciones es la existencia de un *perjuicio grave* para los intereses de otros países. Previsiblemente, este motivo se invocará cuando el producto subvencionado desplace las exportaciones del reclamante del mercado del país que concede la subvención o del mercado de un tercer país. En el recuadro 24 se exponen los criterios establecidos en el Acuerdo para determinar si la subvención concedida por un país causa perjuicios graves a los intereses de otros Miembros.

Recuadro 24

Criterios para determinar el perjuicio grave a los intereses de otro país

(SMC, Artículo 6)

El Acuerdo aclara que se considerará que se ha producido un perjuicio grave a los intereses de otro país en los siguientes casos, entre otros:

- Cuando el total de subvención ad valorem aplicado a un producto es superior al 5 %;*
- Cuando las subvenciones se destinen a cubrir pérdidas de explotación sufridas por una rama de producción;*
- Cuando las subvenciones se destinen a cubrir pérdidas de explotación sufridas por una empresa, salvo que se trate de medidas excepcionales; o*
- Cuando exista condonación directa de deuda por parte del gobierno.*

En todos los demás casos, para demostrar que se ha producido efectivamente un perjuicio grave, el reclamante deberá probar que la subvención ha tenido por efecto:

- Desplazar u obstaculizar las importaciones de productos de otro país miembro en el país que concede la subvención;*
- Desplazar las exportaciones al mercado de un tercer país;*
- Una significativa subvaloración o contención de los precios en el mercado del país que concede la subvención;*
- El aumento de la participación en el mercado mundial del país que otorga la subvención, en comparación con su participación media durante el período de tres años inmediatamente anterior con respecto al producto primario o básico subvencionado.*

volver al principio

El *daño importante* es otra de las causas de recurso contra una subvención. En particular, puede invocarlo un país importador para percibir derechos compensatorios sobre las importaciones subvencionadas que causan daño a su rama de producción nacional.

También son recurribles las subvenciones que dan lugar a la *anulación o menoscabo* de las ventajas resultantes del sistema del GATT. Se considera que tal anulación o menoscabo de las ventajas se ha producido cuando el país de exportación comprueba que el valor de la concesión en forma de consolidación arancelaria que ha obtenido en las negociaciones comerciales, a cambio de una concesión recíproca, ha quedado considerablemente reducido porque una de sus ramas de producción ha perdido su cuota de mercado a favor de una rama de producción subvencionada del país importador.

Las subvenciones permitidas que no son recurribles (color verde)

Acuerdo sobre SMC,
Artículos 2, 8

Con escasas excepciones, todas las subvenciones permitidas que son específicas son recurribles. Las que no son específicas no son recurribles. Los programas de subvenciones en virtud de los cuales éstas se conceden en función de criterios económicos objetivos y son de carácter horizontal y “que no favorezcan a determinadas empresas con respecto a otras” no son específicos y, por consiguiente, no son recurribles. Así, pues, las subvenciones otorgadas por los gobiernos a empresas pequeñas y medianas, identificadas sobre la base de su tamaño o del número de empleados, se considerarán normalmente no recurribles.

Hay, por otra parte, subvenciones específicas que no son recurribles, siempre que las condiciones especiales por las que se rige su concesión cumplan las reglas del Acuerdo. Se trata de las subvenciones:

- Para las actividades de investigación que realizan las empresas, siempre que se cumplan ciertas condiciones;
- Para adaptar las instalaciones de producción a las nuevas exigencias ambientales, a condición de que la subvención sea una medida excepcional no recurrente y se limite al 20 % de los costos de adaptación; y
- Para prestar asistencia al desarrollo de industrias en regiones desfavorecidas, siempre que se cumplan ciertas condiciones.

volver al principio

Los países importadores no pueden percibir derechos compensatorios sobre los productos exportados al amparo de subvenciones no recurribles.

Las acciones a que pueden recurrir las ramas de producción afectadas y los gobiernos

¿Cuáles son las medidas correctivas de que disponen las ramas de producción y los gobiernos de los países que se consideran perjudicados por las importaciones subvencionadas?

Acuerdo sobre SMC,
Artículos 4, 7, 9

El Acuerdo prevé dos tipos de acciones. En primer lugar, el país que considera que se está utilizando una subvención prohibida o que la concesión de una subvención permitida le está causando efectos desfavorables puede plantear la cuestión ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC para obtener reparación. Cuando los efectos desfavorables revisten la forma de un “daño importante” a su rama de producción, el país importador, en lugar de recurrir a los procedimientos de solución de diferencias, puede percibir derechos compensatorios sobre los productos importados subvencionados (*véase el*

recuadro 25). Sin embargo, esos derechos sólo pueden percibirse una vez que las investigaciones realizadas en el ámbito nacional a petición de la rama de producción afectada han demostrado que las importaciones subvencionadas están causando perjuicios a la rama de producción nacional. Los derechos compensatorios no pueden percibirse sobre los productos exportados al amparo de subvenciones no recurribles.

Recuadro 25

Acciones que asisten a los países importadores con arreglo al Acuerdo sobre las SMC

(Artículos 4, 7 y 9)

El país importador que considera que el uso de subvenciones por otros países miembros tiene efectos desfavorables para sus intereses dispone de dos tipos de acciones. Puede percibir derechos compensatorios si, tras las investigaciones realizadas en cumplimiento de una reclamación presentada por la rama de producción afectada, se demuestra que las importaciones subvencionadas causan un daño importante a esa rama. También puede someter el asunto al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) para obtener reparación.

Subvenciones prohibidas. *Todo país que considere que otro país está recurriendo a una subvención prohibida puede, si las consultas bilaterales con ese país no conducen al retiro de la subvención, someter el asunto al OSD.*

Subvenciones recurribles. *El país que comprueba que una subvención recurrible otorgada por otro país ha tenido efectos desfavorables para sus intereses puede remitir la cuestión al OSD para que la zanje, si las consultas bilaterales no permiten llegar a una solución acordada.*

Subvenciones no recurribles. *Los derechos compensatorios no pueden percibirse sobre los productos que han sido objeto de subvenciones no recurribles. Sin embargo, si un país “tiene razones para creer” que los programas de subvención han “tenido efectos desfavorables graves” para su rama de producción nacional, capaces de causar un perjuicio difícilmente reparable, podrá solicitar la celebración de consultas con el país que otorgue la subvención. Si las consultas no dan resultado, puede pedir al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias (SC), instituido en virtud del Acuerdo, que determine si existen tales efectos.*

En los tres casos que acaban de mencionarse, si el país que otorga la subvención no toma medidas apropiadas para dar cumplimiento a las recomendaciones que se hagan, el OSD o el Comité de SC pueden autorizar al país afectado para que adopte contramedidas que afecten el comercio de aquél.

El Acuerdo sobre las SMC establece reglas y procedimientos detallados que las autoridades investigadoras deben aplicar al realizar las investigaciones y calcular el importe de los derechos compensatorios que puedan percibirse. Como las reglas aplicables a la imposición de derechos compensatorios y a la utilización de medidas antidumping son similares y como en la mayoría de los países las investigaciones previas a la percepción de ambos tipos de derechos son realizadas por las mismas autoridades, esas reglas se explican juntas en el capítulo 11.

Consecuencias para las empresas

La prohibición de las subvenciones a la exportación de productos industriales, que en el pasado se aplicaba sólo a los países desarrollados, ahora es también válida para los países en desarrollo. (Las excepciones son los países menos

adelantados y los países en desarrollo con un PNB inferior a US\$ 1.000 por habitante.) Dichos países tienen un período de transición de ocho años (hasta el 1° de enero de 2003) para eliminar sus sistemas de subvención. Durante ese período no podrán aumentar el nivel de las subvenciones ni conceder subvenciones respecto de productos que antes no eran objeto de ellas. Por consiguiente, las empresas que en la actualidad disfrutaban de subvenciones a la exportación deben prepararse para cuando sus gobiernos abroguen esas subvenciones al final del período de transición, o antes.

Cabe señalar que, si bien el Acuerdo sobre las SMC permite a los países en desarrollo recurrir a las subvenciones a la exportación durante el período de transición, los países importadores pueden contrarrestarlas mediante la percepción de derechos compensatorios incluso durante ese período, si esas subvenciones causan daños a sus ramas de producción. Lo mismo se aplica a los países en desarrollo que están exentos de la prohibición de las subvenciones a la exportación. El mantenimiento de subvenciones a la exportación respecto de los productos considerados sensibles (a la importación) por los países importadores (por ejemplo, los textiles, el cuero y los productos de cuero, etc.), aunque está permitido por los Acuerdos, está, pues, preñado de peligros. Por ello es importante que los gobiernos adopten políticas comerciales y cambiarias que eliminen la prevención contra sus exportaciones para que no tengan tanta necesidad de subvencionarlas. También habrán de examinar, en consulta y en colaboración con sus empresas exportadoras y sus asociaciones, si la asistencia, cuando es necesaria, puede prestarse en forma de subvenciones permitidas y, preferentemente, de subvenciones que no sean recurribles por los países importadores. En este contexto, conviene advertir que los países importadores no tienen la posibilidad de contrarrestar las subvenciones que no son específicas de una rama de producción determinada y son de aplicación general.