

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

TN/RL/W/78  
19 de marzo de 2003

(03-1611)

Grupo de Negociación sobre las Normas

Original: inglés

## DISCIPLINAS EN MATERIA DE SUBVENCIONES QUE NECESITAN ACLARACIONES Y MEJORAS

### Comunicación de los Estados Unidos

Se ha recibido de la Misión Permanente de los Estados Unidos la siguiente comunicación, de fecha 19 de marzo de 2003.

#### Introducción y antecedentes

En la Cuarta Conferencia Ministerial, celebrada en Doha, los Ministros convinieron en celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo sobre Subvenciones y el Acuerdo Antidumping, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos y la eficacia de estos Acuerdos, y teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados.<sup>1</sup> En esta fase inicial de las negociaciones, los participantes deben indicar las disposiciones, incluidas las disciplinas sobre prácticas que distorsionan el comercio, que pretenden aclarar y mejorar en la fase siguiente. La identificación de las disciplinas mejoradas sobre las prácticas que distorsionan el comercio, incluidas las subvenciones -definidas en términos generales- es especialmente importante, ya que estas prácticas a menudo constituyen una de las principales causas de las fricciones comerciales.

Tal como señalaron los Estados Unidos en su documento sobre *Conceptos y principios básicos*<sup>2</sup>, existe un consenso amplio y antiguo acerca del hecho de que las subvenciones otorgadas por los gobiernos dificultan una distribución y asignación eficientes de los recursos, socavando así los cimientos más sólidos del crecimiento económico y del desarrollo. Con frecuencia, las distorsiones de la producción causadas por las subvenciones a nivel nacional se extienden al ámbito internacional, distorsionando las corrientes comerciales productivas y mermando la capacidad de desarrollo y crecimiento económicos de todos los participantes de la economía mundial. Uno de los principios económicos fundamentales sobre los que se basa el sistema de comercio es que las corrientes comerciales deben establecerse en función de la ventaja comparativa y las fuerzas del mercado y no de las intervenciones de los gobiernos. Reconociendo este principio, los Miembros se han ido comprometiendo, con el transcurso del tiempo, a aplicar normas cada vez más rigurosas y mutuamente beneficiosas sobre la concesión de subvenciones.

Tradicionalmente, los Miembros han adoptado un enfoque pragmático a lo largo de las sucesivas rondas de negociaciones con respecto a la mejora de las disciplinas en materia de subvenciones, dando prioridad a la eliminación de las categorías más explícitas y flagrantes de

---

<sup>1</sup> WT/MIN(01)/DEC/W/1 (párrafo 28).

<sup>2</sup> TN/RL/W/27 (22 de octubre de 2002).

subvenciones, tales como las subvenciones a la exportación y las subvenciones para la sustitución de importaciones, a la vez que aclarando y reforzando en mayor medida las disciplinas para contrarrestar los efectos desfavorables que las demás subvenciones pueden causar en el comercio. De conformidad con el mandato de Doha y en concordancia con la intensificación progresiva de las disciplinas relacionadas con las subvenciones que se ha experimentado durante los últimos 50 años, el presente documento señala las disposiciones existentes del Acuerdo sobre Subvenciones cuya aclaración, desarrollo y mejora serían oportunos. Ante todo, se proponen disciplinas de mayor envergadura para los tipos de subvenciones que perjudican de manera más directa y apreciable el crecimiento económico y las pautas de comercio internacional determinados por el mercado.

Este documento indica una serie de cuestiones que el Grupo de Negociación sobre las Normas debe abordar y es probable que se complete con otras aportaciones. Los Estados Unidos se reservan el derecho de señalar otras esferas para su aclaración y mejora en el futuro.

### Subvenciones prohibidas

La siguiente etapa en la intensificación progresiva de las disciplinas relacionadas con las subvenciones consiste, lógicamente, en la ampliación de la categoría existente de las subvenciones prohibidas para incluir en ella los casos de intervenciones gubernamentales que causan tanta distorsión de la competitividad o el comercio como las subvenciones a la exportación o para la sustitución de importaciones. Estas subvenciones recientemente prohibidas deberían definirse y reconocerse con arreglo a criterios claros y objetivos. Algunas de las prácticas enumeradas en las disposiciones "ámbar oscuro", ahora sin efecto, del párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo sobre Subvenciones deberían ser las primeras en quedar abarcadas en una categoría ampliada de subvenciones prohibidas. Estas prácticas incluyen las siguientes: subvenciones internas cuantiosas, subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una empresa y condonación directa deudas. Los receptores de estos tipos de subvenciones se benefician de intervenciones gubernamentales extraordinarias, concebidas generalmente, para salvarlos de la quiebra y permitirles mantener el nivel de producción y ventas a pesar de las exigencias del mercado. Las subvenciones cuantiosas también pueden reemplazar a la inversión comercial para impulsar y asegurar el establecimiento de una empresa o un producto que, de otro modo, no habría sido creado por el mercado.

También deberían examinarse las actuales medidas correctivas aplicables a las subvenciones prohibidas. Las normas de solución de diferencias vigentes en el caso de las subvenciones prohibidas no exigen que se alegue la existencia de efectos desfavorables (es decir, daño a la rama de producción nacional, perjuicio grave, o anulación y menoscabo). Ello demuestra que existe un consenso muy claro entre los Miembros acerca del hecho de que estos tipos de subvenciones no deberían otorgarse. No obstante, la existencia de daño causado por estas subvenciones a la rama de producción nacional de un Miembro debe mostrarse en el contexto de un procedimiento relativo a la imposición de derechos compensatorios en el plano nacional. Los Estados Unidos consideran que sería conveniente estudiar la posibilidad de reforzar las medidas correctivas aplicables a las subvenciones prohibidas.

### Perjuicio grave

El Acuerdo sobre Subvenciones prevé la iniciación de procedimientos de solución de diferencias contra subvenciones no prohibidas (también denominadas "recurribles" o de "luz amarilla") cuando un Miembro determina positivamente que su rama de producción ha sufrido "efectos desfavorables" por causa de una subvención determinada. Uno de los tipos de efectos desfavorables es el "perjuicio grave", que es aplicable con igual fuerza y efecto independientemente del mercado afectado por la subvención recurrible (es decir, el mercado del país importador, el del país que otorga la subvención o el de un tercer país). Uno de los principales progresos de la Ronda Uruguay respecto de las disciplinas en materia de subvenciones fue la definición del "perjuicio

grave". La falta de criterios relativos al perjuicio grave en la Ronda de Tokio había sido una de las principales causas de la ineficacia de la solución de diferencias.

Pese a los progresos realizados en la Ronda Uruguay, las disposiciones relativas al perjuicio grave del Acuerdo sobre Subvenciones se han utilizado con muy poca frecuencia. Por tanto, como han señalado otros Miembros<sup>3</sup>, es necesario reforzar y hacer más eficaz la medida correctiva del perjuicio grave. Concretamente, deberían revisarse las disposiciones relativas a la relación causal. Asimismo, la medida correctiva posterior a la constatación de perjuicio grave (y los otros dos tipos de efectos desfavorables) que permite a un Miembro "eliminar los efectos desfavorables" es demasiado ambigua y poco práctica para ser aplicada de forma directa y satisfactoria. Por consiguiente, debería estudiarse la posibilidad de aclarar esta medida correctiva o de eliminarla completamente, estableciéndose que la retirada de la subvención es la única medida correctiva.

#### Subvenciones indirectas<sup>4</sup>

En nuestro documento sobre *Conceptos y principios básicos*, nos referimos a la importancia de abordar las subvenciones internas causantes de distorsión que "están tan enraizadas y enmascaradas dentro de los sistemas políticos y económicos de los países, que llevará un tiempo identificarlas y aplicar las disciplinas multilaterales apropiadas para erradicarlas en su totalidad". Muchas de estas prácticas causantes de distorsión adoptan la forma de subvenciones indirectas a empresas o ramas de producción específicas en las que los gobiernos actúan a través de entidades privadas de su propiedad o que están bajo su control o administración para proporcionar a las empresas una asistencia financiera que no podrían obtener del sector privado o, al menos, no en las mismas condiciones.

Cuando una entidad de propiedad estatal o controlada por el gobierno otorga una subvención a una empresa o rama de producción específica, se trata de una subvención recurrible. No obstante, mientras que la propiedad por el Gobierno de la mayoría de las acciones de una entidad es suficiente para demostrar la propiedad estatal, el criterio para determinar el control estatal requiere un estudio más detallado. También sería útil examinar y aclarar la definición de "organismo público" en el sentido en que se utiliza en el artículo 1 del Acuerdo sobre Subvenciones. Igualmente, la disposición del párrafo 1 a) 1) iv) del artículo 1 que incluye el término "encomiende" debe examinarse para aclarar las normas en los casos en que las medidas adoptadas por un gobierno, aunque influyan en gran medida en el curso de los acontecimientos, podrían no estar claras o documentadas explícitamente.

Los Estados Unidos han observado este tipo de cuestiones en el marco de procedimientos sobre derechos compensatorios tramitados en el país, por ejemplo, en circunstancias que guardaban relación con la intervención directa del Gobierno en procedimientos de quiebra o de situaciones cercanas a la quiebra, y la reestructuración de una rama de producción. Quizá, uno de los posibles métodos para determinar si se ha producido una intervención estatal impropia en este tipo de situaciones consistiría en aclarar, mejorar y elaborar con mayor detenimiento las condiciones específicas del párrafo b) del artículo 14 relativas a la concesión de préstamos estatales. Esta aclaración y mejora también podría incluir ciertas prescripciones en materia de notificación/transparencia en los casos en que un gobierno, una entidad de propiedad estatal o controlada por el gobierno, o un "organismo público", participa en la prestación de asistencia a una

---

<sup>3</sup> TN/RL/W/1 (15 de abril de 2002).

<sup>4</sup> Las actividades de las instituciones financieras internacionales, tales como los préstamos de bancos multilaterales de desarrollo, o las instituciones internacionales de desarrollo no estarían sujetas a las disciplinas examinadas en esta sección.

empresa que tiene problemas financieros. Los Miembros también deberían estudiar si la aplicación de disciplinas reforzadas y más expeditivas se justifica en estas circunstancias.

#### Fijación de precios de los recursos naturales y la energía

Las medidas y prácticas estatales que afectan a los recursos naturales y la energía guardan relación con la soberanía del Estado y suelen traer consigo complicadas cuestiones de precios de valor de mercado justos y, por tanto, han sido temas delicados y polémicos. Si bien el principio de que las corrientes comerciales deben determinarse en función de la ventaja comparativa goza de aceptación general, también debe aceptarse que la fijación de precios preferenciales de los recursos naturales ha sido y, de no resolverse el problema, seguirá siendo causa de considerables distorsiones y fricciones comerciales. Dicho simplemente, no hay diferencia entre el suministro estatal de un recurso natural a un precio inferior al valor de mercado justo y el suministro estatal de una donación en efectivo que permite la compra de un recurso natural a un precio inferior al valor de mercado justo.

Las intervenciones de los gobiernos en los sectores de los recursos naturales y la energía pueden adoptar distintas formas. Una de estas prácticas es el sistema de doble precio: un precio para las exportaciones y otro precio controlado para el consumo interno, beneficiando a los productores y exportadores nacionales, especialmente a aquellos que hacen un uso intensivo de los recursos en sus procesos de manufactura. La ventaja otorgada a los productores nacionales en esta situación amplifica injustamente la ventaja comparativa que, de otro modo, estaría determinada por las fuerzas del mercado y la productividad. Aunque los Miembros hicieron progresos en el tratamiento de estas cuestiones durante la Ronda Uruguay, las normas y las medidas correctivas en esta esfera requieren mayores aclaraciones y mejoras.

#### Aportación de capital social

Con arreglo a las disposiciones vigentes del Acuerdo sobre Subvenciones, la aportación de capital social de un gobierno a una empresa o rama de producción específica no confiere un beneficio a menos que la decisión de inversión pueda considerarse incompatible con la práctica habitual en materia de inversiones de los inversores privados. Aunque es necesario aclarar este criterio, la cuestión fundamental que se plantea es si los gobiernos deberían invertir en empresas del sector privado, y en tal caso, en qué circunstancias. Si bien se puede alegar que la naturaleza de los mercados de capital en ciertos países menos adelantados podría propiciar la inversión del gobierno en el sector privado, ¿cómo se justifica esto en países con mercados de capital muy desarrollados? En tales países, no se puede alegar que las empresas que tienen posibilidades razonables de generar ingresos en el mercado no pueden atraer inversión comercial.

Si los mercados de capitales determinan que una empresa no generará un rendimiento de mercado, las medidas de un gobierno que determine lo contrario deberían estar sujetas a disciplinas reforzadas.<sup>5</sup> El primer paso en esta dirección podría consistir en exigir que el gobierno presentara una notificación previa al Comité de Subvenciones de cualquier disposición que tuviera prevista en materia de capital social. La parte obligatoria de esta notificación también podría exigir que el Miembro explicara cómo sería compatible la inversión del gobierno con la práctica habitual en materia de inversiones de los inversores privados. Debería estudiarse, asimismo, la posibilidad de adoptar otras disciplinas. Dada la naturaleza de sus mercados de capitales, habría que tratar con consideración a ciertos países menos adelantados en lo que respecta a estas prescripciones, excepto, quizá, en aquellos sectores cuyas exportaciones han demostrado ser competitivas.

---

<sup>5</sup> Las actividades de las instituciones financieras internacionales, tales como los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones internacionales de desarrollo, no estarán sujetas a las disciplinas examinadas en esta sección.

Las disposiciones específicas del párrafo a) del artículo 14 relativas a la aportación de capital social también deben aclararse y mejorarse. El criterio sobre la incompatibilidad "con la práctica habitual en materia de inversiones (inclusive para la aportación de capital de riesgo) de los inversores privados ..." permite una serie de interpretaciones muy diferentes y puede que no esté claro la manera de aplicar este criterio de forma razonable a una aportación de capital determinada. Concretamente, hay varias cuestiones prácticas importantes que pueden plantearse al analizar las aportaciones de capital y que deberían ser abordadas, tales como la función de los estudios independientes, los factores específicos que deberían tenerse en cuenta al examinar la solidez y las perspectivas financieras de una empresa, y la utilización de las cotizaciones de valores iniciales y secundarias.

### Tributación

El Acuerdo sobre Subvenciones aplica disciplinas diferentes a los impuestos directos e indirectos. En virtud del Acuerdo vigente, es más probable que las desgravaciones de impuestos directos relacionadas con actividades de exportación sean consideradas subvenciones a la exportación, y por tanto incompatibles con el Acuerdo, que las desgravaciones de impuestos indirectos relacionadas con las exportaciones. Los Estados Unidos reconocen que esta distinción ha existido en las normas del GATT/OMC en materia de subvenciones desde hace algún tiempo. No obstante, los Estados Unidos estiman que una parte esencial de la labor del Grupo de Negociación sobre las Normas debería consistir en la consecución de una mayor igualdad en el trato de los distintos sistemas fiscales que, al menos en lo que respecta a sus efectos similares a las subvenciones, sólo tienen diferencias superficiales. La distinción actual corre el riesgo de pasar por alto el posible efecto de distorsión que ciertas prácticas relacionadas con los impuestos indirectos podrían tener en el comercio, y podrían desfavorecer injustamente a los competidores que operan en el marco de un sistema de imposición fiscal directa.<sup>6</sup>

### Financiación basada en reembolsos

En cuanto a la definición de subvención, es necesario disponer de normas más explícitas con respecto a los programas de financiación basada en reembolsos. Estos programas proporcionan fondos estatales con una obligación de reembolso basada en las ventas futuras. Al igual que la concesión de préstamos estatales o la compra de capital social por el gobierno, estos programas deben juzgarse en función de un criterio comercial o de mercado. Evidentemente, si el Gobierno proporciona financiación basada en reembolsos a una empresa y el reembolso se basa en suposiciones y previsiones de ventas que serían rechazadas por el mercado, se está confiriendo un beneficio.

### Codificación de los métodos analíticos y de cuantificación

En la Ronda Uruguay se definieron de manera satisfactoria los conceptos metodológicos generales del Acuerdo sobre Subvenciones relativos a la evaluación de los beneficios de los distintos tipos de subvenciones. No obstante, como han señalado otros Miembros<sup>7</sup>, la falta de claridad y de detalle en ciertas esferas ha planteado dudas acerca de la naturaleza exacta de las obligaciones contraídas por los Miembros en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones.

Es necesario aclarar en mayor medida un gran número de conceptos relacionados con la evaluación de los beneficios, como por ejemplo cuándo y cómo se han de distribuir los beneficios de las subvenciones a lo largo del tiempo, la determinación de los tipos de interés de referencia basados en el mercado, y la atribución de los beneficios de las subvenciones a categorías específicas de las

---

<sup>6</sup> Independientemente de las observaciones formuladas en esta sección, los Estados Unidos tienen la intención de cumplir plenamente sus obligaciones en el marco de la OMC.

<sup>7</sup> TN/RL/W/19 (7 de octubre de 2002).

ventas de una empresa y entre empresas conexas. Observamos que, hace varios años, el Grupo Informal de Expertos del Comité de Subvenciones realizó una labor exhaustiva sobre algunos de estos temas, lo que podría servir como punto de partida útil para debates ulteriores.

### Cuestiones procesales

Una de las dificultades procesales frecuentes que surgen en las investigaciones antidumping y en materia de derechos compensatorios es cómo tratar razonablemente a las grandes ramas de producción fragmentadas. Muy a menudo, este tipo de casos incluye productos agropecuarios, en los que puede haber cientos, si no miles, de productores. Cuando los productores de tal rama de producción están interesados en iniciar un caso de investigación antidumping o en materia de derechos compensatorios, se plantean dificultades para determinar si existe suficiente apoyo de la rama de producción nacional. De modo análogo, cuando una rama de producción de este tipo es objeto de una investigación, la selección de los productores que deben examinarse constituye una tarea extremadamente difícil y polémica.

Este problema se ve agravado en el primer examen administrativo, en el cual los productores que no han sido examinados durante la investigación tienen derecho a un examen rápido. En cierta medida, estos problemas se habían previsto en algunas disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones y del Acuerdo Antidumping, que permiten la utilización de técnicas de muestreo estadísticamente válidas. No obstante, es necesario aclarar la forma precisa en que se puede elaborar una muestra estadísticamente válida. Por ejemplo, ¿cuáles son las características pertinentes de la población de la que se extrae la muestra y cuál es la relación entre las unidades de muestreo disponibles y el valor del parámetro que se ha de estimar? Como se ha señalado anteriormente, independientemente de cómo se aclaren esas cuestiones relacionadas con el muestreo, el problema seguirá siendo cómo tratar de forma realista, práctica y justa a los cientos o miles de productores que no sean seleccionados para ser sometidos a un examen detallado durante la investigación, pero que, en virtud de las disposiciones vigentes, tienen derecho a un examen administrativo rápido.

Como han indicado otros Miembros en el contexto de los exámenes antidumping<sup>8</sup>, todos los Miembros se beneficiarían de la elaboración de un cuestionario "modelo" y de esquemas de verificación que se pudieran utilizar en las investigaciones en materia de derechos compensatorios. La elaboración de tales modelos sería conveniente por dos motivos. En primer lugar, si se llegara a un acuerdo sobre la información "normal" que hubiera de obtenerse durante una investigación, se alentaría a los Miembros a converger en las metodologías analíticas de base. En segundo lugar, los países menos adelantados que tienen recursos limitados se beneficiarían de la existencia de tales modelos aplicándolos o adoptándolos en el marco de sus propios regímenes de derechos compensatorios. Huelga decir que no se exigiría a los Miembros que utilizaran los modelos sin modificarlos, sino que se les recomendaría su utilización como punto de partida para la elaboración de documentos apropiados a las necesidades específicas de la investigación.

### Notificación de subvenciones

Otros Miembros han puesto de relieve la necesidad de mejorar el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo sobre Subvenciones en materia de notificación de subvenciones. Nosotros compartimos esta opinión. Como saben los Miembros, el Comité de Subvenciones ha estudiado esta cuestión y ha elaborado un método particular para aplicar las obligaciones en materia de notificación de los Miembros. La forma en que este método quede reflejado en el Acuerdo sobre Subvenciones debería estudiarse. Además, parte de la información requerida en virtud de las disposiciones en materia de notificación vigentes podría eliminarse o consolidarse sin socavar los objetivos de transparencia. Por ejemplo, es difícil, si no imposible, cumplir con exactitud la prescripción que exige

---

<sup>8</sup> TN/RL/W/30 (21 de noviembre de 2002).

describir los "efectos en el comercio" de la subvención notificada y, como consecuencia, la mayor parte de los Miembros no la cumple.

Los países menos adelantados, especialmente los que figuran en el Anexo VII del Acuerdo sobre Subvenciones, parecen tener el mayor número de dificultades para cumplir las obligaciones del Acuerdo sobre Subvenciones en materia de notificación. Para aligerar esta carga, los esfuerzos desplegados por el Comité de Subvenciones para prestar asistencia técnica deberían proseguirse y se deberían estudiar otras formas de reducir las dificultades con que tropiezan estos Miembros.

### Conclusión

Las cuestiones señaladas en este documento representan algunos de los problemas o deficiencias actuales que solemos observar con respecto a las disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones y que necesitarían una aclaración y mejora, se prevé en la Declaración Ministerial. Además, en nuestra opinión, el examen de estas cuestiones estaría en concordancia con la profundización progresiva de las disciplinas relacionadas con las subvenciones, que ha sido siempre una característica del sistema de comercio internacional. Tenemos la intención de proporcionar detalles adicionales acerca de estos puntos y de plantear otras cuestiones en futuras comunicaciones.

---