

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

G/SCM/W/416/Suppl.2
14 de septiembre de 1998

(98-3445)

Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias

PREGUNTAS, RESPUESTAS Y OBSERVACIONES RELATIVAS AL INFORME DEL GRUPO INFORMAL DE EXPERTOS (G/SMC/W/415/REV.2)

Nota del Grupo Informal de Expertos

Suplemento

OBSERVACIONES CONJUNTAS DE BRUNEI DARUSSALAM, FILIPINAS, INDONESIA, MALASIA, MYANMAR Y TAILANDIA SOBRE LA RECOMENDACIÓN DEL GRUPO INFORMAL DE EXPERTOS RELATIVA AL PÁRRAFO 1 A) DEL ARTÍCULO 6 Y AL ANEXO IV DEL ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS

Reconociendo la perseverancia y los exhaustivos esfuerzos del Grupo Informal de Expertos al formular su recomendación relativa a la interpretación del párrafo 1 a) del artículo 6 y del Anexo IV de conformidad con la nota 53 de pie de página del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ("el Acuerdo"), las delegaciones de Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar y Tailandia desean presentar las siguientes observaciones con objeto de aclarar su posición sobre este asunto.

A nuestro juicio, la cuestión que planteamos es el fundamento de una interpretación justa y lógica del párrafo 1 a) del artículo 6 y del Anexo IV del Acuerdo. Habrá de comprenderse a la luz de los usos del comercio propios de un sistema multilateral de comercio competitivo.

Estas delegaciones consideran que el párrafo 1 a) del artículo 6 y el Anexo IV del Acuerdo tratan suficientemente las subvenciones concedidas durante el período de puesta en marcha y las subvenciones concedidas posteriormente, por lo que resulta innecesaria la asignación de las subvenciones en el tiempo. El párrafo 7 del Anexo IV se estableció precisamente para poner en conformidad con las disposiciones de la OMC los efectos residuales de las subvenciones anteriores a ésta y, de esa forma, agregarlos al cálculo de las subvenciones post OMC.

En vista de la posición recién mencionada, éstas delegaciones desean exponer los siguientes argumentos:

- 1. La asignación de subvenciones concedidas con posterioridad a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (denominadas en adelante "subvenciones post OMC") equivaldría a enmendar de hecho el párrafo 1 a) del artículo 6 tal como lo pone en aplicación el Anexo IV del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC).**

- a) El artículo 6 del Acuerdo SMC estipula, entre otras cosas, lo siguiente:
- "6.1 Se considerará que existe perjuicio grave en el sentido del apartado c) del artículo 5 en los siguientes casos:
- a) cuando el total de subvención *ad valorem* aplicado a un producto sea superior al 5 por ciento; ...".
- b) En relación con el párrafo 1 a) del artículo 6, la nota 14 de pie de página aclara que dicho total de subvención *ad valorem* se calculará de conformidad con las disposiciones del Anexo IV del Acuerdo SMC.
- c) El párrafo 2 del Anexo IV enuncia la norma general¹ siguiente: "al determinar si la tasa global de subvención es superior al 5 por ciento del valor del producto, se estimará que el valor del producto es el valor total de las ventas de la empresa receptora en el último período de 12 meses respecto del que se disponga de datos anterior a aquel en que se haya concedido la subvención".
- d) La asignación de las subvenciones, es decir, la amortización de los *beneficios* de una subvención más allá del período en que ésta se conceda, incrementa de forma efectiva el nivel máximo del *volumen de las subvenciones en un período concreto* y lo sitúa en un punto indeterminado, superior al 5 por ciento, que dependerá del período de amortización, con lo cual pierde sentido la relación entre *volumen y período* establecida en el párrafo 1 a) del artículo 6, tal como lo desarrolla el Anexo IV.
2. **A efectos de la presunción de perjuicio grave, el límite máximo estipulado² con respecto al *volumen de las subvenciones correspondientes a un período determinado se mide por el costo para los gobiernos y no por la duración de los efectos de la subvención en la empresa receptora para fines de contabilidad.***
- a) Aunque puede que ciertos principios y prácticas contables generalmente aceptados reconozcan o permitan la amortización de cierto volumen de recursos a las empresas receptoras a efectos de contabilidad de costos y/o de cálculo de ganancias y pérdidas, estos principios contables sólo son pertinentes con respecto a la *duración de los efectos* en las empresas receptoras y no con respecto al *costo* para los gobiernos.

¹ Los párrafos 3 y 5 del Anexo IV constituyen "excepciones" a la norma general. No obstante, a los efectos de la presente observación basta con señalar que los párrafos 3 y 5 del Anexo IV son simples variantes de la norma general, y que lo que se estipula en los párrafos 2, 3 y 5 del Anexo IV como medida del monto máximo de subvención a efectos de presunción de "perjuicio grave" se refiere al volumen *actual* de subvención que se concede a una empresa subvencionada en relación con los resultados obtenidos *anteriormente*, es decir, al valor total del volumen actual de subvención en relación con las ventas efectuadas durante el período de 12 meses anterior a aquel en que se conceda la subvención.

El párrafo 4 del Anexo IV, que se refiere a las subvenciones de "puesta en marcha", se analiza en el párrafo 4 del presente documento.

² No debe interpretarse que el empleo del término "límite" en relación con las tasas que se señalan respectivamente en los párrafos 2, 3, 4 y 5 del Anexo IV implica que las subvenciones situadas por debajo de esos límites están autorizadas *per se*. En el presente documento, se emplea el término "límite" exclusivamente para indicar el nivel a partir del cual surge una presunción de perjuicio grave.

- b) A efectos del párrafo 1 a) del artículo 6, la duración de los efectos de las subvenciones en la empresa receptora no viene al caso; lo que importa es el costo para el gobierno que conceda la subvención. El párrafo 1 del Anexo IV dispone lo siguiente:

"1. Todo cálculo de la cuantía de una subvención a efectos del párrafo 1 a) del artículo 6 se realizará sobre la base de su costo para el gobierno que la otorgue" (subrayado añadido).

3. El Acuerdo SMC no proporciona ningún fundamento para asignar subvenciones post OMC.

- a) El párrafo 7 del Anexo IV estipula lo siguiente:

"7. Las subvenciones concedidas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC cuyos beneficios se destinen a la producción futura se incluirán en la tasa global de subvención". (En adelante se denominará a dichas subvenciones "subvenciones pre OMC".)

- b) Aparte del párrafo 7 del Anexo IV, en el Acuerdo SMC no figura disposición alguna que autorice la amortización de los beneficios que "se destinen a la producción futura", sobre todo en lo que respecta a las subvenciones post OMC.
- c) Al precisar que *únicamente* las subvenciones pre OMC se pueden amortizar e incluir en la tasa global de subvención, el párrafo 7 del Anexo IV establece una distinción expresa entre las subvenciones pre OMC y las post OMC, con lo cual estas últimas quedan excluidas del ámbito del texto que sirve de base a la asignación (es decir, la frase "cuyos beneficios se destinen a la producción futura").
- d) La diferencia de trato entre las subvenciones pre y post OMC han de entenderse teniendo presente que antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC no existían disposiciones similares al párrafo 1 a) del artículo 6 y al Anexo IV del Acuerdo SMC.

4. La asignación de subvenciones post OMC no es compatible con el Anexo IV del Acuerdo SMC.

- a) En el Anexo IV no se distingue entre subvenciones recurrentes y no recurrentes. Tampoco se distingue entre las subvenciones según los efectos de corto plazo y de largo plazo que tienen en la empresa receptora.
- b) En el Anexo IV no se distingue entre subvenciones concedidas durante el período de puesta en marcha³ y subvenciones concedidas con posterioridad.⁴

³ El párrafo 4 del Anexo IV se refiere a las subvenciones concedidas durante el "período de puesta en marcha", que se define como período que "no abarcará más del primer año de producción". El límite de la tasa global de subvención correspondiente a este período (el 15 por ciento) es pertinente por igual para las subvenciones con efecto de corto plazo y con efecto de largo plazo.

⁴ Se refieren a las subvenciones concedidas después del período de puesta en marcha de los párrafos 2, 3 y 5 del Anexo IV. En estos párrafos tampoco se distingue entre subvenciones con efectos de corto plazo y subvenciones con efectos de largo plazo.

- c) La asignación de las subvenciones post OMC que se hayan concedido durante el período de puesta en marcha en función de los efectos que tuvieran en la empresa receptora no es compatible con el párrafo 4 del Anexo IV del Acuerdo SMC, en el cual se establecen dos límites claramente definidos:
- 1) el 15 por ciento de los fondos totales invertidos en el período de puesta en marcha; y
 - 2) el 5 por ciento del valor de las ventas en el período de 12 meses precedente, en el caso de las subvenciones concedidas con posterioridad.

Por ejemplo, en el período de puesta en marcha se concede a una empresa receptora una subvención, equivalente al 20 por ciento de los fondos totales invertidos, que se divide de la siguiente manera:

Con efecto de largo plazo:	15 por ciento
Con efecto de corto plazo:	5 por ciento

De autorizarse la asignación, podría sostenerse que está permitido conceder en el período de puesta en marcha una subvención que ascendiera a más del 15 por ciento de los fondos totales invertidos, pues podrían asignarse subvenciones con efectos de largo plazo a la producción futura. Esto no es compatible con el párrafo 4 del Anexo IV, y de hecho lo hace inaplicable.

Podría darse un ejemplo parecido con respecto a las subvenciones concedidas tras el período de puesta en marcha que superan efectivamente el límite del 5 por ciento en virtud de los párrafos 2, 3 ó 5.

5. La asignación de subvenciones post OMC privaría efectivamente a todos los Miembros de la posibilidad de determinar con un grado razonable de certidumbre la compatibilidad (o la incompatibilidad) con la OMC de la concesión de una subvención en el momento preciso en que se concede.

- a) En un acuerdo multilateral es esencial que todos los Miembros estén en condiciones de determinar la compatibilidad de una acción u omisión con las disposiciones de la OMC en el momento preciso en que tiene lugar dicha acción u omisión.
- b) De permitirse la asignación, la compatibilidad con la OMC dependería de lo que ocurriera en cada caso después de haberse concedido la subvención.

Por ejemplo, se concede tras el período de puesta en marcha una subvención equivalente a 40.000 dólares EE.UU. a una empresa receptora cuyas ventas en los 12 meses precedentes han ascendido a 100.000 dólares. Supongamos que se asigna la subvención por un período de ocho años. En este ejemplo no existiría infracción en relación con el año en que se concede la subvención, pues el beneficio asignado a ese año, que es de 5.000 dólares, no supera el 5 por ciento de las ventas efectuadas en los 12 meses precedentes. Sin embargo, a lo largo de los siguientes siete años podrá considerarse que el gobierno que concede la subvención comete o no comete infracción en función del nivel de ventas de la empresa receptora en los períodos de 12 meses sucesivos. De esa forma, podría considerarse que el gobierno que concede la subvención no comete infracción con respecto a una subvención concreta en un año determinado, pero podría considerarse que la comete con respecto

a la misma subvención el siguiente año, que no vuelve a cometerla al otro año y así sucesivamente.

Respuesta

El Grupo ha tomado nota cuidadosamente de las cuestiones planteadas por las delegaciones de Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar y Tailandia en relación con el informe, observaciones que se centran en la recomendación del Grupo de asignar determinadas subvenciones a un período de tiempo determinado.

El Grupo, durante todo el debate, tuvo presente su mandato, que deriva de la nota 62 de pie de página del Acuerdo SMC. En particular, el Grupo procuró individualizar cuestiones que no se especificaran en el Anexo IV y otras cuestiones con respecto a las cuales, a juicio del Grupo, hiciera falta mayor aclaración. El Grupo se inspiró en este principio al enviar todas sus recomendaciones (comprendidas las relativas al cargo a una cuenta de gastos o asignación) para que el Comité las examinara.

Como se indica en los párrafos 1 al 4 del informe, el Grupo debatió *in extenso* la cuestión de si las subvenciones debían asignarse y en qué circunstancias. Al ocuparse de esta cuestión, el Grupo reconoció que determinadas subvenciones tienden a tener para las empresas efectos que se prolongan durante un período largo de tiempo. El Grupo reconoció también que con la asignación de las subvenciones podrían resultar más difícil a los Miembros predecir si una subvención determinada daría lugar a una presunción de perjuicio grave en un año determinado. Sin embargo, el Grupo llegó finalmente a la conclusión de que cargar a una cuenta de gastos todas las subvenciones podría generar en teoría dos resultados potencialmente ilógicos en el contexto del párrafo 1 a) del artículo 6. En primer lugar, de no ser posible la asignación, ni siquiera una única subvención muy elevada concedida con la finalidad de comprar activos fijos tendría efecto alguno pasado el año en que se concedió. En segundo lugar, y a la inversa, de no ser posible la asignación podría darse una sobreestimación de la subvención *ad valorem* durante el año en que se concediera la subvención. En uno u otro caso, se verían afectados los hechos constatados y las acciones correctivas. En el primer caso, para cuando se hubiera constatado un hecho, la subvención y todos los "efectos desfavorables" de la misma habrían cesado, con lo cual quedaría en entredicho la posibilidad de emprender acción correctiva alguna. En el segundo caso, podría originarse una presunción injustificada de perjuicio grave.

Lo que es más importante, el Grupo interpretó que en el párrafo 7 del Anexo IV (al que se alude en el párrafo 2 de su informe) se sugiere que la asignación de determinadas subvenciones se preveía en el marco del párrafo 1 a) del artículo 6. El Grupo observó además que, de no ser posible asignar ninguna subvención post OMC, el mismo tipo de subvención (por ejemplo, una donación cuantiosa destinada a la compra de activos fijos) recibiría distinto tratamiento en función únicamente de si se concedió antes o después del Acuerdo SMC. A ese respecto, el Grupo observó que, como señalaron las delegaciones que habían formulado observaciones, uno de los efectos del párrafo 7 consistía en aclarar que las subvenciones pre OMC podrían estar sujetas en algunos casos al párrafo 1 a) del artículo 6, es decir, que dichas subvenciones no quedaban automáticamente fuera del ámbito de esta disposición por el solo hecho de haber sido concedidas antes de la entrada en vigor del Acuerdo.

Por último, con respecto a la cuestión del "costo para el gobierno", el cálculo de la subvención *ad valorem* de un producto se obtiene dividiendo el valor de la subvención (expresado en términos monetarios) por el valor de las ventas pertinentes (también expresado en términos monetarios). En consecuencia, todo cálculo de la subvención *ad valorem* expresa por definición la repercusión que tiene la subvención en la empresa receptora. A ese respecto, el Grupo interpretó que la referencia que se hace en el párrafo 1 del Anexo IV, a la "cuantía" de la subvención es una referencia al valor

monetario de la subvención (es decir, al numerador), y que era éste el valor que se podía y se debía calcular sobre la base del costo para el gobierno que otorgara la subvención. El Grupo consideró que los párrafos 2 a 5 se referían por igual al valor absoluto del denominador y al cálculo de subvención *ad valorem* (es decir, los efectos de la subvención en la empresa).

OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE EL INFORME DEL GRUPO INFORMAL DE EXPERTOS

Este Comité creó el Grupo Informal de Expertos en junio de 1995. Su mandato consistía en examinar asuntos no especificados en el anexo IV del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y presentar al Comité recomendaciones con miras a la elaboración de un entendimiento entre los miembros acerca de esos asuntos. Se invitó a todos los miembros del Comité a que designaran a los expertos que integrarían el Grupo. Los miembros del Grupo, que actúan a título personal, proceden de Australia, el Brasil, el Canadá, la Comunidad Europea, Corea, los Estados Unidos, el Japón y México.

El Grupo produjo un extenso informe donde figuran 21 recomendaciones concretas. En el informe se da cuenta de casi todos los tipos genéricos de subvención y se formulan recomendaciones con respecto a las metodologías de cálculo apropiadas a cada uno de esos tipos. Aunque el informe da prueba fehaciente de que el Grupo examinó cuestiones teóricas más profundas, en interés de la transparencia, la previsibilidad y la facilidad de administración, el Grupo formuló deliberadamente recomendaciones lo más sencillas posible. Aunque no logró llegar a un acuerdo con respecto a todas las cuestiones que abordó, se propusieron compromisos en los ámbitos en que era necesario llegar a un acuerdo para hacer recomendaciones válidas y completas. En ese aspecto, deseo dejar bien claro que los Estados Unidos no suscriben todos los compromisos alcanzados. El informe habría sido otro si lo hubiéramos escrito nosotros. Sin embargo, los Estados Unidos creen que en líneas generales el informe supone una contribución constructiva encaminada a dotar de más claridad y previsibilidad a la aplicación del párrafo 1 a) del artículo 6 y del Anexo IV del Acuerdo.

Es de todos conocido que las cuestiones relativas a las subvenciones, su evaluación y sus efectos pueden resultar sumamente complejas y, a menudo, controvertidas. El examen de la manera en que los gobiernos ponen en práctica determinados aspectos de su política económica suele entrar en el ámbito de cuestiones delicadas relativas a la soberanía nacional y a la función que corresponde al gobierno en el fomento del desarrollo económico. En consecuencia, a menudo ha resultado difícil lograr un consenso con respecto a las disciplinas aplicables a las subvenciones.

Hoy en día el Comité tiene la oportunidad de adoptar un conjunto de recomendaciones, formuladas por un grupo independiente de expertos procedentes de todo el mundo que, dado su amplio tratamiento de una temática sumamente delicadas y técnicas habrían sido prácticamente imposibles de negociar en el marco multilateral habitual. Hoy contamos con la posibilidad de dar un importante paso adelante, pero, lamentablemente, parece que el avance se va a ver frenado.

Como ya he señalado, los Estados Unidos no coinciden con todas las recomendaciones del Grupo. En vista de que el Comité no logra llegar a un consenso con respecto a la adopción del informe, nos sentimos obligados a definir las esferas del informe con las que no estamos de acuerdo.

A este respecto, me gustaría centrarme en la Recomendación 3, que comprende la asignación del beneficio de las subvenciones a determinado período. Como han reconocido la mayor parte de los países que han empleado medidas compensatorias, por no decir todos, y como se ha dispuesto en el Acuerdo sobre Subvenciones, es apropiado asignar el beneficio de determinadas subvenciones a lo largo de varios años. También se ha reconocido que deben mantenerse el valor real y la importancia de una subvención tal como se consignaron para el período de la asignación. Para que así sea, el Grupo recomienda adoptar un enfoque -que sin duda constituía un compromiso entre puntos de vista

encontrados- consistente en hacer uso de la tasa de inflación pertinente y una parte del tipo efectivo de interés del país en cuestión. Es indudable que el uso de este factor de ajuste subestima el costo de la subvención para el gobierno que la otorga. Los Estados Unidos sostienen que, como mínimo, el factor apropiado de ajuste habrá de basarse en el tipo aplicable a los títulos de la deuda pública del país que otorga la subvención.

El Grupo no consiguió llegar a un acuerdo con respecto a otra cuestión importante. Me refiero en particular al párrafo 67 del informe. El Grupo no logró llegar a un acuerdo sobre si las subvenciones a la exportación deberían atribuirse exclusivamente a las ventas de exportación cuando se calcula la tasa de subvención *ad valorem*. Surgió un desacuerdo análogo acerca de si las subvenciones vinculadas a un mercado concreto debieran atribuirse a las ventas de ese mercado concreto. En uno y otro caso, nosotros sostenemos que toda subvención vinculada a unos productos concretos deberá atribuirse únicamente a esos productos para dar cuenta con más precisión del valor de la subvención. A juicio de los Estados Unidos, ese enfoque es el que está estipulado específicamente en el párrafo 3 del Anexo IV del Acuerdo SMC.

Por último, preocupa a los Estados Unidos el hecho de que el informe no estudie de un modo adecuado la cuestión del riesgo comercial. Con excesiva frecuencia hemos visto que los gobiernos invierten en proyectos o empresas de los que, habida cuenta del nivel de riesgo concomitante, nunca se habría ocupado un inversionista privado. Aunque en el informe se menciona la cuestión del riesgo en diversas secciones, a nuestro parecer el problema reside en que este tema no se examina de un modo adecuado en muchas otras secciones. Nos parece que quizás se trate de inadvertencia por parte del Grupo. Si éste sigue reuniéndose, solicitamos que se estudie esta cuestión de una manera más plena y concreta.

Para concluir, deseo señalar que los Estados Unidos están dispuestos a concertar una serie apropiada de normas de evaluación con arreglo al párrafo 1 a) del artículo 6. Sin embargo, en vista, especial aunque no exclusivamente, de que el Comité no ha llegado a un consenso sobre el informe que tenemos ante nosotros, los Estados Unidos se reservarán sin duda el derecho a presentar los argumentos metodológicos y de otro tipo que consideren apropiados en el marco de cualquier grupo especial de solución de diferencias que pueda convocarse en lo sucesivo.

Pondremos esta declaración, por escrito, a disposición de los demás Miembros de la OMC, y solicitamos respetuosamente que se distribuya como documento formal del Comité. Esperamos también que las actas de esta reunión reflejen cabalmente lo esencial de nuestras observaciones.

Respuesta

El Grupo toma nota de las observaciones concretas que han planteado los Estados Unidos con respecto al informe y las recomendaciones. En cuanto al factor de ajuste correspondiente a las subvenciones asignadas, como se indica en el informe y como observan los Estados Unidos, el factor que recomienda el Grupo representa una solución de compromiso entre los diversos puntos de vista manifestados durante los debates del Grupo, uno de los cuales era que se debía utilizar el tipo aplicable a los títulos de la deuda pública. Con respecto al denominador de las ventas en relación con las subvenciones a la exportación, se indica en el informe que ésta es una de las cuestiones de las que el Grupo desea seguir ocupándose en sucesivas reuniones; lo mismo ocurre con la cuestión de los riesgos en el marco de las garantías de préstamos *ad hoc*. El Grupo también se planteará la posibilidad de examinar el riesgo comercial en cuanto cuestión general.
