

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/CTE/W/16

1º de diciembre de 1995

(95-3888)

Comité de Comercio y Medio Ambiente

HISTORIA DE LA NEGOCIACIÓN DE LA NOTA 61 DEL ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS

Nota de la Secretaría

1. Se ha preparado este documento en respuesta a la petición del Comité de Comercio y Medio Ambiente de un informe fáctico sobre la historia de la negociación de la nota 61 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. En la sección I del documento se reproduce la nota 61 y se muestra su vinculación con el Anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. En la sección II del documento figura la historia de la negociación de la nota.

I. LA NOTA 61 DEL ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS

2. La nota 61 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (el "Acuerdo") es parte del Anexo II del Acuerdo y precisa el alcance de la expresión "insumos consumidos en el proceso de producción". Dice su texto: "Los insumos consumidos en el proceso de producción son los insumos materialmente incorporados, la energía, los combustibles y el petróleo que se utilizan en el proceso de producción y los catalizadores que se consumen al ser utilizados para obtener el producto exportado."

3. El Anexo II del Acuerdo contiene las "Directrices sobre los insumos consumidos en el proceso de producción", que abordan la cuestión de la remisión o reducción de los impuestos indirectos o la devolución de las cargas a la importación sobre los "insumos consumidos en la producción del producto exportado". Estos aspectos figuran en los apartados h) e i) del Anexo I del Acuerdo, que contiene una "Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación". Con arreglo a los apartados h) e i) del Anexo I, se otorgan subvenciones a la exportación en las siguientes situaciones, entre otras:

- "h) La exención, remisión o aplazamiento de los impuestos indirectos en cascada [nota omitida] que recaigan en etapas anteriores sobre los bienes o servicios utilizados en la elaboración de productos exportados, cuando sea mayor que la exención, remisión o aplazamiento de los impuestos indirectos en cascada similares que recaigan en etapas anteriores sobre los bienes y servicios utilizados en la producción de productos similares cuando se venden en el mercado interno; sin embargo, la exención, remisión o aplazamiento, con respecto a los productos exportados, de los impuestos indirectos en cascada que recaigan en etapas anteriores podrá realizarse incluso en el caso de que no exista exención, remisión o aplazamiento respecto de productos similares cuando se venden en el mercado interno, si dichos impuestos indirectos en cascada se aplican a insumos consumidos en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio). [Nota omitida.] Este apartado se interpretará de conformidad con las directrices sobre los insumos consumidos en el proceso de producción, enunciadas en el Anexo II. [El subrayado es nuestro.]
- i) La remisión o la devolución de cargas a la importación [nota omitida] por una cuantía que exceda de las percibidas sobre los insumos importados que se consuman en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio); sin

embargo, en casos particulares una empresa podrá utilizar insumos del mercado interno en igual cantidad y de la misma calidad y características que los insumos importados, en sustitución de éstos y con objeto de beneficiarse de la presente disposición, si la operación de importación y la correspondiente operación de exportación se realizan ambas dentro de un período prudencial, que no ha de exceder de dos años. Este apartado se interpretará de conformidad con las directrices sobre los insumos consumidos en el proceso de producción, enunciadas en el Anexo II, y con las directrices para determinar si los sistemas de devolución de cargas a la importación en casos de sustitución constituyen subvenciones a la exportación, enunciadas en el Anexo III. [El subrayado es nuestro.]¹

4. La referencia a la expresión "insumos consumidos en la producción del producto exportado" que se hace en el Anexo I sirve de base al Anexo II y a la nota 61 del Acuerdo. Por consiguiente, la historia de la negociación de la nota 61 se centra esencialmente en el texto de los apartados h) e i) del Anexo I.

II. HISTORIA DE LA NEGOCIACIÓN DE LA NOTA 61 DEL ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS

5. El Anexo I del Acuerdo corresponde al anexo del Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (denominado en adelante "Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio"). En el Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio, los apartados h) e i) del anexo se refieren a "productos materialmente incorporados al producto exportado" y no a "insumos consumidos en la producción del producto exportado".

6. En la etapa inicial de las negociaciones de la Ronda Uruguay, algunas delegaciones expresaron la necesidad de examinar y aclarar la Lista Ilustrativa que figura en el anexo del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio. Por ejemplo, se formularon a este respecto las siguientes declaraciones: "La experiencia ha demostrado que no existe actualmente acuerdo entre los signatarios del Código en cuanto al alcance del artículo 9 ni en cuanto a la función y efectos de la "Lista Ilustrativa" a que se refiere dicho artículo; en el examen deberían aclararse dichos puntos"²; y "Es preciso aclarar cuál es el ámbito de aplicación del artículo 9 del Código relativo a las subvenciones a la exportación de productos que no sean productos primarios. Asimismo debería puntualizarse el contenido de la Lista Ilustrativa."³ En la lista de cuestiones para las negociaciones, preparada por la Secretaría, se señala: "Hay crecientes dudas en ciertos círculos en cuanto a que el trato dado en el Código a los ajustes fiscales en frontera (esto es, el supuesto de que la remisión no excesiva de los impuestos indirectos sobre los productos exportados es neutra desde el punto de vista de la repercusión en el comercio) refleje el efecto económico real de tales ajustes. En consecuencia, se debe reexaminar el trato actual de esa práctica en el Acuerdo."⁴

¹El Anexo III contiene las "Directrices para determinar si los sistemas de devolución constituyen subvenciones a la exportación en casos de sustitución".

²MTN.GNG/NG10/W/1.

³MTN.GNG/NG10/W/8.

⁴MTN.GNG/NG10/W/9/Rev.2.

7. En el examen de las subvenciones relativas a los insumos incorporados a un producto objeto de comercio internacional se estudiaron varios aspectos. Por ejemplo, en el contexto de las subvenciones no recurribles, la CE proponía⁵:

"iv) Subvenciones indirectas

Estas subvenciones se aplican a los insumos que posteriormente se incorporan a un producto objeto de comercio internacional. Cuando la subvención concedida al producto utilizado como insumo sea de disponibilidad general o cuando el propio insumo está al alcance de un grupo más amplio de usuarios, no se debería considerar que el producto en las fases posteriores del proceso se ha beneficiado de subvenciones perturbadoras del comercio sobre las que puede actuarse." [El subrayado es nuestro.]

8. La primera propuesta formal de que las bonificaciones de los impuestos indirectos o la remisión de las cargas a la importación sobre los insumos no deberían considerarse subvenciones a la exportación fue presentada por la India.⁶ En esa propuesta, formulada en el contexto del examen de las subvenciones no recurribles, se expresaba:

"Subvenciones susceptibles de compensación

No existe consenso sobre las circunstancias que determinan que los incentivos a las exportaciones y otros programas de asistencia de los gobiernos a las empresas constituyen subvenciones susceptibles de ser objeto de medidas compensatorias. Aunque la contribución financiera del Estado sea un requisito previo necesario, ello no implica que una contribución de este tipo sea *per se* una subvención susceptible de compensación. Los pagos compensatorios destinados simplemente a eliminar una desventaja no deben dar lugar a medidas compensatorias. Un ejemplo de pagos compensatorios de este tipo es el reembolso de la diferencia entre el precio internacional y el precio nacional de los productos y servicios utilizados para la producción de bienes destinados a la exportación.

Las aportaciones que haga el Estado para que las instituciones financieras puedan conceder créditos a la exportación a tipos distintos de los vigentes para créditos destinados a otros fines, no deben ser consideradas subvenciones susceptibles de compensación si los créditos se conceden a tipos equivalentes o superiores a los vigentes en los mercados internacionales de capitales. Atendiendo al mismo principio, tampoco deben ser consideradas subvenciones de esa índole las bonificaciones de los impuestos indirectos en cascada aplicados en una etapa anterior de la producción, tanto si estos impuestos gravan bienes y servicios incorporados físicamente al producto exportado, como en caso contrario. El artículo VI del Acuerdo General establece que ningún producto será objeto de un derecho compensatorio por el hecho de que dicho producto esté exento de los derechos o impuestos que gravan el producto similar cuando esté destinado al consumo en el país de origen. Esta disposición apunta claramente a que la bonificación de los impuestos sobre materiales auxiliares (por ejemplo, energía, combustibles, lubricantes, material de oficina), bienes de capital duraderos (por ejemplo, edificios para la maquinaria, vehículos) y servicios (por ejemplo, transporte, publicidad) no puede ser considerada una subvención susceptible de compensación. Tampoco deben estar sujetos a derechos compensatorios los incentivos concedidos a las empresas con objeto de contrarrestar las desventajas derivadas de una determinada localización. Deben efectuarse negociaciones para llegar a un entendimiento al respecto." [El subrayado es nuestro.]

⁵MTN.GNG/NG10/W/7.

⁶MTN.GNG/NG10/W/16.

9. Las deliberaciones sobre esta cuestión continuaron⁷, y en septiembre de 1989 Suiza presentó otra propuesta formal, en favor de la ampliación del alcance de la remisión de los impuestos indirectos a insumos que no estuvieran materialmente incorporados al producto exportado.⁸ La parte pertinente de esta propuesta dice así:

"Punto h) y punto i) En el punto h) se señala la cuestión de la exención, remisión o aplazamiento de los impuestos indirectos en cascada que recaigan en una etapa anterior sobre los bienes materialmente incorporados (con el debido descuento por el desperdicio) al producto exportado. En el punto i) figura la misma condición relacionada con la remisión o devolución de cargas a la importación. Según las directrices referentes a la incorporación material (documento SCM/68, de 24 de octubre de 1985) se considera que los insumos están materialmente incorporados si se han utilizado en el proceso de producción y están materialmente presentes en el producto exportado, aunque no es preciso que estén presentes en el producto final en la misma forma en que se utilizaron en el proceso de producción. Esta cláusula no es plenamente compatible con la noción de transferencia neta de fondos porque todos los impuestos indirectos y gravámenes a la importación aplicados a los servicios, como, por ejemplo, transportes y comunicaciones, así como los aplicados a la maquinaria y a los insumos fungibles como, por ejemplo, los combustibles y la electricidad utilizados en el proceso de elaboración, no están materialmente incorporados al producto final. Por consiguiente las normas relativas a los impuestos indirectos y remisiones o devoluciones de cargas deben aplicarse a todos los insumos." [Subrayado en el original.]

10. En noviembre de 1989, la India reiteró su propuesta anterior en forma más detallada⁹, tal como figura a continuación:

"No obstante, es preciso introducir varias modificaciones en la lista ilustrativa de subvenciones a la exportación que figura en el Código de Subvenciones. En los puntos h) e i) de la lista ilustrativa se prevé la condición de la incorporación material. Las bonificaciones de los impuestos indirectos en cascada aplicados en una etapa anterior de la producción o de las cargas a la importación se tratan como si fueran una subvención a la exportación cuando tales impuestos o cargas se perciben sobre bienes o servicios que no estén materialmente incorporados al producto exportado. Así pues, la bonificación de los impuestos sobre los materiales auxiliares, bienes de capital y servicios utilizados en la elaboración de los productos exportados entra en la definición de subvenciones a la exportación. La condición de la incorporación material se aplica asimismo a la devolución o remisión de los gravámenes a la exportación percibidos sobre insumos importados que se utilizan en la elaboración del producto exportado. La condición de la incorporación material es inadecuada tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficiencia económica. Coloca a los países que tienen un sistema de impuestos en cascada acumulativo en múltiples etapas en una situación de desventaja respecto de los que utilizan sistemas de imposición sobre el valor añadido, por cuanto en estos últimos no hay nada que

⁷Véanse, por ejemplo, los informes de las reuniones del Grupo de Negociación que figuran en los documentos MTN.GNG/NG10/12 y 13, en los que se expresa lo siguiente: "Se plantearon algunas preguntas relativas a las consecuencias de convertir la lista ilustrativa en lista definitiva, los motivos para destacar los problemas relacionados con los párrafos h), i) y j) de dicha lista ilustrativa y los criterios propuestos para prohibir algunas otras subvenciones" (MTN.GNG/NG10/12); y "algunos participantes apoyaron la propuesta de que las normas sobre impuestos indirectos y sobre remisión o devolución de cargas de los párrafos h) e i) se aplicaran a todos los insumos y no solamente a los materialmente incorporados" (MTN.GNG/NG10/W/13).

⁸MTN.GNG/NG10/W/26.

⁹MTN.GNG/NG10/W/33.

impida que al exportador se le tomen plenamente en cuenta todos los impuestos pagados sobre los insumos en etapas anteriores de la producción. Para promover la eficiencia global, debe permitirse la reducción de los impuestos, percibidos no sólo sobre el producto final y las materias primas sino también sobre los insumos, por cuanto tienen por efecto aumentar los precios. La condición de la incorporación material tampoco es compatible con el párrafo 4 del artículo VI del Acuerdo General, por cuanto es evidente que los impuestos pagados anteriormente sobre los insumos, materialmente incorporados o no al producto final, "gravan el producto similar".

11. El examen de esta cuestión continuó sin que se aproximaran las opiniones contrapuestas. El 4 de septiembre de 1990, el Presidente del Grupo de Negociación presentó un proyecto de texto del Acuerdo.¹⁰ La redacción de los apartados h) e i) del Anexo I de este proyecto de texto era la misma que figura en el Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio. En el Anexo II del proyecto de texto figuraban las "Directrices referentes a la incorporación material"¹¹, y en el Anexo III, las "Directrices para determinar si los sistemas de devolución de cargas a la importación en casos de sustitución constituyen subvenciones a la exportación".¹² Estos Anexos se mantuvieron sin modificaciones en el texto del Acuerdo presentado en diciembre de 1990 a la Conferencia Ministerial celebrada en Bruselas.¹³

12. En 1991 volvió a considerarse la propuesta de modificar la expresión "productos materialmente incorporados al producto exportado" que figura en los apartados h) e i) del Anexo I. Este asunto debía debatirse específicamente en octubre de 1991 en el contexto de las cuestiones pendientes de resolución en las negociaciones relativas al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Este examen dio lugar a que se acordara modificar el texto de los apartados h) e i) del Anexo I, reemplazando "productos materialmente incorporados al producto exportado" por "insumos consumidos en la producción del producto exportado". El resultado fue la modificación correspondiente de los textos de los Anexos II y III del Acuerdo. Se añadió la nota 61 al Anexo II a fin de explicar el alcance de la expresión "insumos consumidos en el proceso de producción" que se había acordado en las negociaciones. En el proyecto de Acta Final, es decir, el documento MTN.TNC/W/FA (de fecha 20 de diciembre de 1991), se incluyó este texto revisado.

¹⁰MTN.GNG/NG10/W/38/Rev.1.

¹¹El Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda de Tokio adoptó las Directrices del Anexo II en su reunión de los días 23 y 24 de octubre de 1985. Véase IBDD 32S/171.

¹²El Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda de Tokio aprobó las Directrices del Anexo III en su reunión de fecha 1º de noviembre de 1984. Véase IBDD 31S/288.

¹³MTN.TNC/W/35/Rev.1.