

B DEFINICIÓN DE LAS SUBVENCIONES

En las etapas iniciales del GATT se prestó escasa atención a la repercusión de las subvenciones en el comercio. Sin embargo, las partes contratantes pronto se dieron cuenta de la necesidad de abordar las subvenciones para salvaguardar el valor de las concesiones arancelarias acordadas. Un país puede debilitar los compromisos de acceso a los mercados que ha contraído proporcionando subvenciones a las ramas de producción que compiten con las importaciones. Además, debido a las subvenciones concedidas a los exportadores que compiten en los mercados de terceros países, se puede desviar el comercio de un país que había confiado en el acceso negociado a esos mercados. Estas inquietudes propiciaron la elaboración de disciplinas sobre las subvenciones más estrictas que las previstas inicialmente en el GATT (de 1947). Un paso importante fue la negociación del “Código de Subvenciones”, de carácter plurilateral, durante la Ronda de Tokio, y, posteriormente, del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) y del Acuerdo sobre la Agricultura.¹

En gran parte del presente Informe, el término “subvención” hace referencia al concepto de subvención utilizado en el Acuerdo sobre la OMC. Sin embargo, es inevitable tener en cuenta otras definiciones de subvención, en particular cuando se trata de describir datos nacionales o internacionales sobre las subvenciones o las políticas nacionales en esa materia. Por tanto, el Informe empieza con una discusión de los diferentes conceptos y definiciones de subvención que se utilizan en los estudios publicados sobre el asunto. Se presta especial atención a las definiciones pertinentes para el resto del estudio, como la utilizada en el Sistema de Cuentas Nacionales y el concepto de equivalente en subvenciones al productor (ESP), que se utiliza frecuentemente en las estadísticas de la OCDE. La presente sección termina con un breve estudio de la definición de subvención que hace la OMC de conformidad con el Acuerdo SMC, de los conceptos y otras definiciones de subvención presentadas previamente.

1. DEFINICIÓN DE SUBVENCIÓN: CUESTIONES CONCEPTUALES

A pesar de que la palabra “subvención” se utiliza con mucha frecuencia en economía, es raro que se defina. A menudo se utiliza como antónimo de impuesto, es decir, una transferencia de dinero público a una entidad del sector privado. Así sucede, por ejemplo, en el caso del diccionario Oxford en línea,² en el que se define subvención como “una suma de dinero con cargo a los fondos públicos concedida a una rama de producción o a una empresa para ayudarla a mantener bajo el precio de un producto o de un servicio”.³ Sin embargo, muchos aducirían que las concesiones fiscales también son una forma de subvención. Para los beneficiarios puede que no haya una gran diferencia entre beneficiarse porque reciben dinero o porque se reduce su factura fiscal. Ambas formas de “asistencia” también representan transferencias financieras del gobierno. En cambio, la protección en frontera, como los aranceles, no representa una transferencia financiera de ese tipo por parte del gobierno, sino que genera ingresos fiscales. Ahora bien, cabría decir que la imposición de un arancel representa una forma de subvención para los sectores que compiten con las importaciones y que gracias a eso quedan protegidos de la competencia extranjera. Por consiguiente, si se definen las subvenciones en función de transferencias del gobierno o de gastos fiscales puede que no se obtenga una idea completa.

¹ Se decidió que el desarrollo de disciplinas en materia de subvenciones de conformidad con el AGCS se efectuara en el marco de las negociaciones del Programa incorporado que empezaron en 2000, y actualmente forma parte de las negociaciones comerciales que se están celebrando conforme a lo previsto en el Programa de Doha para el Desarrollo.

² Los grupos especiales y el Órgano de Apelación suelen basarse en el Oxford English Dictionary para definir el significado ordinario de las palabras utilizadas en el Acuerdo. Véase, por ejemplo, *Canadá - Productos lácteos*, Informe del Órgano de Apelación, párrafos 104, 107 y 108, para la definición que hace el Oxford English Dictionary de la palabra “payment” (pago) (que aparece en el párrafo 1 c) del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura) como “remuneración de una persona en dinero o su equivalente”. El Órgano de Apelación señaló además que un “pago” no efectuado en metálico se suele denominar “pago en especie” y que el sentido ordinario del término “pagos” del párrafo 1 c) del artículo 9 se concuerda con el significado que se le da en el diccionario.

³ Esta definición parte de la base de que las subvenciones recibidas “se transfieren”, esto es, tienen un efecto en el precio de venta. Es posible que no siempre se verifique esta suposición, y la transferencia puede ser cuestión de grado, ya que cabe concebir que al menos parte de la subvención se destine a usos completamente diferentes.

Una alternativa consiste en considerar que hay “subvención” cada vez que un programa público beneficia a operadores del sector privado. La principal dificultad que plantea este enfoque es que los receptores de una transferencia en efectivo o de una concesión fiscal no son necesariamente los beneficiarios definitivos de esa política. Por ejemplo, los subsidios de vivienda, como el “Eigenheimzulage” alemán, son transferencias o concesiones fiscales que se otorgan a los consumidores que construyen una vivienda. Sin embargo, en última instancia, no se distinguen mucho de los pagos directos a las empresas de construcción. Análogamente, puede que los principales beneficiarios de un producto intermedio subvencionado no sean los receptores de las subvenciones, sino las empresas de las últimas fases del proceso de producción que utilicen esos productos como insumos para su propia producción. El gobierno puede querer que se produzcan estos efectos indirectos o no. Cuanto más específico sea el diseño de un programa, más probabilidades habrá de que el beneficiario al que va dirigido (el objetivo) y el beneficiario real (el efecto) coincidan. No obstante, no siempre es fácil diseñar programas específicos. En los estudios publicados hay muchos ejemplos de programas de subvención que tienen efectos secundarios imprevistos. Por ejemplo, Adams (2000), considera que al centrarse erróneamente en productos inferiores, las subvenciones alimentarias destinadas a ayudar a la población pobre, pueden beneficiar en parte a personas de ingresos elevados, porque liberan fondos que se asignan a otros usos. Devarajan y Swaroop (1998) ilustran la forma en que la asistencia oficial al desarrollo (AOD), incluso cuando va dirigida a un proyecto específico, puede financiar indirectamente otras actividades en los casos en que de todos modos el Estado habría realizado ese proyecto, con lo que la AOD tiene por efecto liberar recursos públicos que pueden utilizarse para otros fines.

Otra desventaja de definir las subvenciones únicamente en términos de “beneficios” es que en principio esa definición debería tener en cuenta la contrapartida, a saber, el sinfín de programas públicos que imponen costos a esos mismos “actores”, en forma de impuestos o de reglamentos que representan una carga para la actividad privada.⁴ Hay muchos servicios públicos, como la infraestructura de carreteras, que financian los usuarios, con los impuestos especiales con que se gravan los automóviles o con los peajes. Así pues, la creación de una infraestructura viaria no debería considerarse una subvención en su totalidad, aunque puede incluir un elemento de subvención que en la mayoría de los casos es difícil de medir. Incluso hay programas de subvención que parecen estar concebidos para compensar las distorsiones creadas por otras intervenciones públicas. Por ejemplo, en muchos países no se gravan los ahorros por debajo de un determinado umbral. En parte estas concesiones fiscales sirven para remediar la discriminación de que es objeto el ahorro en comparación con el consumo, lo que quizás explique por qué el Gobierno alemán en sus informes periódicos sobre las subvenciones excluye estas exenciones fiscales de su cálculo de las subvenciones.⁵

Los párrafos anteriores ilustran algunas de las dificultades que plantea la definición del concepto de subvención. Aunque parece haber acuerdo en que la subvención entraña la participación de los poderes públicos y beneficia a alguien, al pasar a los aspectos concretos los enfoques difieren. De hecho, la bibliografía sobre el particular está llena de referencias a las dificultades de definir el concepto de “subvención”, como indica la frase, frecuentemente citada, de Hendrik S. Houthakker: “Yo también empecé tratando de definir el concepto de subvención, pero al hacerlo me di cuenta de que es un concepto demasiado difícil de captar”.⁶ Lo que Houthakker escribió hace varias décadas sigue siendo cierto hoy en día. Por consiguiente, en vez de intentar llegar a una definición concreta de subvención, en la presente Sección se discuten varias características de las definiciones de subvención utilizadas en los estudios publicados o en documentos sobre políticas, y se analiza de qué forma hacen referencia a esas características las diferentes definiciones de subvención.

Según el contexto, hay muchos programas públicos que se pueden considerar subvenciones. Para simplificar, esos programas se pueden dividir como mínimo en tres categorías: en primer lugar, los gobiernos pueden transferir fondos a los productores o a los consumidores, como resultado de lo cual se producirá un gasto presupuestario directo o potencial, o bien encomendar la transferencia a una entidad privada, en uso de sus facultades. Entran en esta categoría las transferencias directas, como las becas de formación o las prestaciones

⁴ Sykes (2003).

⁵ Boss y Rosenschon (2002).

⁶ Véase la cita en Steenblik (2003), página 4.

por hijos. Un ejemplo de gasto potencial es la concesión de garantías de préstamos.⁷ Esas garantías pueden suponer un desembolso real o no, pero aunque no sea así, una garantía oficial reduce artificialmente los riesgos de incumplimiento por parte de los compradores potenciales y estimula un consumo que de otro modo no existiría. Si un gobierno da instrucciones a un banco privado para que conceda préstamos a tipos preferenciales a determinadas entidades privadas, esto no provocará un gasto público, pese a lo cual puede consolidarse una transferencia pública, ya que no se habría producido si el gobierno no hubiera intervenido y porque tiene el mismo efecto que si el propio gobierno hubiese concedido el préstamo a un tipo preferencial.

En segundo lugar, el gobierno puede proporcionar productos o servicios a un costo nulo o inferior al precio de mercado, como en el caso de la enseñanza universitaria, el transporte público o los cupones para alimentos. Esas transferencias también suponen un gasto para el erario público, con la diferencia de que los beneficiarios reciben una contribución en especie, en vez de fondos de los que pueden disponer libremente.⁸

En tercer lugar, las políticas de reglamentación también pueden considerarse un tipo de subvención si dan lugar a transferencias de un grupo a otro. Por ejemplo, la protección en frontera permite discriminar en materia de precios y mancomunar los ingresos que perciben los productores, que implícitamente financian los consumidores nacionales (Schluep y De Gorter, 2000).⁹ En este contexto, Cadot et al. (2004) señalan que con instrumentos normativos se pueden eludir formas de subvención directa y obtener los mismos efectos, aunque a un costo social más elevado. Demuestran que las normas de origen preferenciales equivalen a subvenciones a la exportación para los productores de bienes intermedios del país que concede la preferencia. Esta categoría de transferencias causadas pero no pagadas por el Estado también puede incluir las subvenciones implícitas que se producen cuando el Estado no internaliza las externalidades, como la contaminación atmosférica causada por una rama de producción, o las rentas resultantes de la explotación por una entidad privada de recursos de propiedad pública o públicamente gestionadas que no se gravan.¹⁰

2. DEFINICIÓN DE SUBVENCIÓN EN LAS FUENTES DE INFORMACIÓN NACIONALES E INTERNACIONALES

La mayoría de las definiciones de subvención en las estadísticas o en la legislación nacional son bastante explícitas respecto de la inclusión o exclusión de las tres categorías mencionadas anteriormente. Sin embargo, dentro de estas categorías, los gobiernos disponen de una impresionante variedad de instrumentos para conceder subvenciones. Muchas definiciones de subvención no abarcan todos los instrumentos posibles de una categoría porque definen subvención según otros criterios. En realidad, las definiciones de subvención tienden a hacer referencia a una de las siguientes características de las intervenciones de los poderes públicos para delimitar el concepto: los receptores de las subvenciones, la forma de las subvenciones, sus objetivos y su efecto. Utilizando el ejemplo del sector bancario, en el recuadro 1 se da una idea de la variedad de instrumentos que pueden utilizarse en un determinado sector.

⁷ Véase, por ejemplo, Freinkman et al. (2003).

⁸ Asimismo, el suministro público de productos o servicios, como la electricidad, puede tener efectos indirectos, previstos o no. Por ejemplo, puede influir en la competencia en las ramas de producción que utilizan esos productos o servicios como insumo, ya que afectará a los productores de manera diferente en función de la intensidad con que utilicen ese insumo.

⁹ La protección en frontera tiene consecuencias presupuestarias, por lo que puede ser considerada una forma de subvención que entra dentro de la primera categoría. Sin embargo, a diferencia de las demás formas de subvención de la primera categoría, la subvención mediante la protección en frontera provoca un aumento de los ingresos públicos y no un descenso o un desembolso adicional.

¹⁰ Véase Steenblik (2003) para un estudio de esta cuestión.

Recuadro 1: Posibles instrumentos de subvención en el sector bancario

Categoría 1:

Transferencias monetarias directas a determinados bancos:

Tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, con frecuencia se han concedido a los bancos ayudas para la reestructuración durante el proceso de privatización. De manera más general, las autoridades intervienen para rescatar a los bancos privados con problemas, para evitar que cierren o que se vendan sus activos a nuevos inversores. Las más de las veces, la intervención pública suele justificarse aludiendo al "riesgo sistémico" de cierre del banco. Este tipo de intervención suele consistir en transferencias financieras directas a la entidad que tiene problemas.

Garantías institucionales a determinados bancos:

Las autoridades pueden proporcionar garantías a determinadas instituciones financieras, a fin de poder intervenir si la institución no puede rembolsar un préstamo. Gracias a esas garantías los órganos de calificación crediticia pueden dar mejores calificaciones a los bancos beneficiarios que, de este modo, pueden obtener ahorros considerables del costo de refinanciación. Por ejemplo, el Gobierno alemán concedió garantías institucionales a determinados bancos locales y regionales que se esperaba prestasen servicios a las pequeñas y medianas empresas, un segmento del mercado que puede no recibir suficiente atención de los mercados financieros si el gobierno no interviene.

Garantías de préstamos:

Las garantías que concede el Estado a los bancos por los préstamos facilitados a empresas se suelen utilizar como forma de intervención pública para apoyar a las sociedades en dificultades. La ventaja de las garantías del Estado respecto de las subvenciones directas es que de este modo no hay que comprometer inmediatamente fondos públicos. En el caso de las garantías del Estado para préstamos bancarios a empresas, el Estado se convierte en prestamista de última instancia y se compromete a pagar la garantía si el prestatario no puede pagar la deuda. Aunque se suele aceptar que estas garantías pueden contener un elemento de asistencia al prestatario, no hay acuerdo respecto de la cuestión de saber si suponen también una asistencia al banco que realiza el préstamo propiamente dicho.

Aportaciones de capital para evitar la quiebra:

A menudo el Estado es accionista minoritario o mayoritario de un banco, y con frecuencia ayuda a ese banco con aportaciones de capital cuando el banco experimenta dificultades financieras. Se ha dicho que esta asistencia equivale a una subvención si se presta en condiciones que un inversor privado no consideraría aceptables en las condiciones normales de mercado.¹

Categoría 2:

Bancos de propiedad del Estado:

En el pasado, los servicios bancarios corrían por cuenta de bancos de propiedad estatal, cosa que sigue siendo así en muchos países, sobre todo en el mundo en desarrollo. Por ejemplo la propiedad pública de los bancos se ha justificado, por el "riesgo sistémico" que pueden entrañar las actividades bancarias. La existencia de asimetrías de información en los mercados financieros respecto de la solvencia de los posibles clientes también se ha utilizado como argumento a favor de la prestación de servicios financieros por entidades públicas.

Categoría 3:

Reglamentación cautelar específica para determinadas entidades: el ejemplo de las instituciones de microfinanciación:

En muchos países en desarrollo proliferan programas de microcrédito como sustituto de los servicios financieros normales y para compensar la escasa utilización de las cuentas bancarias tradicionales. Una de las principales funciones de las instituciones de microfinanciación es la de proporcionar oportunidades de préstamo a los hogares pobres y a las pequeñas empresas que de otra forma no tendrían acceso al crédito. De este modo estos prestatarios pueden invertir los nuevos recursos en usos productivos y aumentar sus ingresos a corto y medio plazo. Las instituciones de microfinanciación actúan a menudo en un entorno normativo diferente del que se aplica a las demás instituciones financieras. Si tienen que hacer frente a algún tipo de reglamentación cautelar, suele ser menos restrictiva y por tanto menos costosa, lo que compensa por el hecho de que esas instituciones sólo actúan en un segmento del mercado pequeño y poco rentable.

¹ Por ejemplo, véase la definición de los "principios de un inversor que actúa en la economía de mercado" utilizados por la Comisión Europea y descrita en Bourgeois (2001).

En las definiciones de subvención es frecuente que se haga una diferencia entre dos categorías de receptores: los productores y los consumidores. A veces también se hace referencia explícita a la nacionalidad de los receptores, distinguiendo entre los nacionales y los extranjeros.¹¹ Además, todo programa de subvención puede limitar la subvención a determinados subgrupos de estas categorías. Cuanto más estricta sea la definición del grupo de (posibles) receptores, más "específico" se considera que es el programa de subvención. Sin embargo, los programas de subvenciones que abarcan una amplia gama de (posibles) receptores suelen denominarse subvenciones "generales".

Se tiende a suponer que los programas más "específicos" distorsionan más, pero eso depende del objetivo del programa. Por ejemplo, Boss y Rosenschon (2002), consideran que en el caso de las actividades redistributivas, cuanto más restrictiva sea la definición del grupo beneficiario (por ejemplo, las personas con discapacidad), menos debe considerarse que las transferencias (por ejemplo, el transporte público gratuito) constituyen una subvención. En cambio, si se redistribuyen recursos entre el público en general (por ejemplo, para prestar apoyo financiero a los teatros o a los hospitales), debe considerarse que existe una subvención. Sin embargo, este criterio puede resultar difícil de aplicar: la asistencia destinada específicamente a los agricultores o a los mineros del carbón puede obedecer a motivos fundamentalmente sociales, pero distorsiona considerablemente la asignación de recursos en toda la economía. Por tanto, es más común considerar que cuanto más amplia sea la gama de beneficiarios de una política, más bajo será el nivel de subvención, como es evidente que sucede en el caso del informe anual sobre las subvenciones que presenta el Gobierno alemán (BMF, 2003), y con matices, en el caso de la definición que hace la OMC de las subvenciones, que se estudiará más a fondo más adelante.

En particular, dentro de la primera categoría de subvenciones definida antes, hay muchas formas de subvención diferentes. La forma más directa de subvención son las subvenciones en efectivo, es decir, las transferencias de dinero de los poderes públicos al receptor. El Estado también puede proporcionar subvenciones otorgando concesiones fiscales. En realidad, cuando un gobierno concede una exención fiscal, un crédito, un aplazamiento u otras formas de trato fiscal preferencial a un particular o a un grupo, el presupuesto se ve afectado prácticamente de la misma manera que si hubiese gastado parte de su propio dinero. Una tercera forma de subvención consiste en asumir el pasivo contingente, como sucede, por ejemplo, cuando el gobierno da garantías institucionales o garantías de préstamo respecto de los préstamos obtenidos por determinadas

¹¹ Por ejemplo, Odedokun (2003), dice que la asistencia oficial al desarrollo (AOD) supone una subvención de determinadas actividades en los mercados extranjeros, los que produce distorsiones, por ejemplo el aumento del consumo o del uso de determinados productos básicos.

instituciones en el mercado. Con ambas prácticas se reduce el costo financiero de efectuar determinadas operaciones, por lo que constituyen subvenciones. En el caso de las garantías de préstamos, por ejemplo, el prestatario no tiene que pagar una prima de riesgo proporcional a su riesgo de incumplimiento real, sino que obtiene el préstamo a un tipo de interés sin riesgos.¹² Esto supone una subvención para el prestatario, incluso si el organismo público no llega a tener que intervenir para reembolsar el préstamo. Los gobiernos también pueden proporcionar subvenciones aplicando políticas de contratación pública a precios administrados, que equivalen a conceder a determinados productores un margen por encima de los precios del mercado libre. Por último, también hay que destacar que se pueden conceder subvenciones aportando capital a las empresas, si con eso se mantiene el precio de los activos a un nivel artificialmente alto.

La información normalizada más completa sobre las "subvenciones" figura en las Estadísticas Nacionales de Contabilidad, respecto de las cuales se dispone de datos de todos los países del mundo. En esas estadísticas se definen las subvenciones del siguiente modo: "Las subvenciones son pagos corrientes sin contrapartida que efectúan dependencias estatales a empresas sobre la base de su nivel de actividades productivas o de las cantidades o los valores de los servicios que producen, venden o importan. Pueden recibirlas productores residentes e importadores ...".¹³ Esta definición de subvención se limita a la primera categoría de subvenciones mencionadas antes y, dentro de ella, exclusivamente a una forma específica de intervención. Sólo incluye los pagos directos y, por tanto, no contempla las transferencias mediante desgravaciones fiscales o créditos blandos.¹⁴ La definición también es muy explícita respecto de los receptores de las subvenciones. Las transferencias sólo se consideran subvenciones si se conceden a los productores, mientras que las transferencias directas a los hogares se consideran prestaciones sociales. Además, el receptor debe ser residente en el país que efectúa esa transferencia. Por último, pero no por ello menos importante, sólo se refiere a los pagos vinculados al nivel de actividad comercial y no a los pagos "desconectados", como el estricto sostenimiento de los ingresos. En la definición sólo se hace referencia indirecta al efecto de una subvención, ya que se considera que las subvenciones son pagos "sin contrapartida", es decir, que no se recibe a cambio ninguna contribución equivalente.

En muchas definiciones de subvención se excluyen implícita o explícitamente las transferencias con las que se persiguen ciertos objetivos de política. Por ejemplo, en algunas obras sobre las subvenciones se ha dicho que los pagos por bienes públicos¹⁵ no pueden considerarse subvenciones, y en la mayoría de las definiciones el uso de la palabra "subvención" se limita a las transferencias a empresas, en particular familias de productores, organizaciones sin fines de lucro, empresas de propiedad estatal (como los hospitales), y el Estado como proveedor de bienes y servicios que se podrían obtener comercialmente (Boss y Rosenschon, 2002). Según el informe bianual del Gobierno alemán sobre las subvenciones (BMF, 2003), los gastos en defensa (que son de interés nacional), por ejemplo, no se consideran subvenciones. En cambio, cuando un producto o servicio se puede obtener de un particular, cabe suponer que la financiación pública constituye una subvención. Sin embargo, en la práctica no siempre es fácil hacer esta distinción. Por ejemplo, las investigaciones básicas realizadas por empresas pueden ser comercialmente rentables y además pueden tener efectos externos positivos para toda la sociedad. El apoyo público a las actividades de I+D puede justificarse sobre la base de la existencia de esas externalidades positivas. Sin embargo, es difícil determinar la compensación exacta que permite a las empresas internalizar los efectos secundarios positivos. Toda asistencia superior a esa cantidad, supone una subvención de las actividades de I+D que en cualquier caso serían rentables.

¹² Véase igualmente el recuadro 1.

¹³ Naciones Unidas, Sistema de Cuentas Nacionales, 1993, capítulo VII, D.3: párrafo 7.72. Véase <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=7&L2=4>, visitado el 20 de enero de 2006.

¹⁴ Por ejemplo, la definición de subvención del NACC no incluye las subvenciones a fondo perdido que los gobiernos conceden a las empresas para financiar la formación de capital o para compensarlas por los daños o pérdidas que sufran sus inversiones. Aunque el suministro público de productos o servicios tampoco está incluido en la definición de subvención del NACC, las transferencias que realizan los gobiernos para cubrir las pérdidas de las empresas de propiedad del Estado sí se consideran subvenciones de acuerdo con la definición.

¹⁵ Los bienes públicos se caracterizan por un consumo no competitivo y por la no exclusividad. Un ejemplo tradicional de bien público es el conocimiento, cuando la adquisición de un conocimiento por una persona no impide que otra persona adquiera ese mismo conocimiento (por ejemplo, leer un libro), y cuando no se puede negar a nadie el acceso a ese bien (todo el mundo puede leer el libro).

Los efectos de una transferencia son pertinentes para una serie de definiciones de subvención importantes en el presente Informe, incluida la definición de subvención denominada “equivalente en subvenciones al productor” (ESP), que utiliza, entre otros, la OCDE para medir las ayudas a los productores agrícolas (OCDE, 2005a).¹⁶ Esta medida se basa en la diferencia entre los precios de los productores nacionales y los precios del mercado mundial, por lo que incluye los efectos de la protección en frontera. El efecto de las transferencias también guarda relación con la definición que hace la UE de las “ayudas estatales”, en cuyo caso las “subvenciones” se limitan a las transferencias financieras (reales y potenciales) a las empresas en los siguientes casos: i) cuando la empresa obtiene una ventaja económica que no habría obtenido en circunstancias normales, y ii) cuando influyen en el equilibrio existente entre algunas empresas y sus competidores. La UE prohíbe esas “ayudas estatales”, ya que implican que determinados sectores, regiones o actividades económicas reciban un trato más favorable que otros (Comisión Europea, 2002a). Por lo tanto, la concesión de una ventaja mediante un acceso selectivo es lo que diferencia las “ayudas estatales” de los países de la UE de las transferencias financieras realizadas en condiciones de mercado, así como de las medidas horizontales al alcance de todas las empresas, como los programas de enseñanza pública.¹⁷ No es sorprendente que los criterios de definición utilizados en la OMC conforme al Acuerdo SMC sean similares a las leyes que tienen por objeto preservar condiciones de igualdad entre empresas que pertenecen a diferentes jurisdicciones (véase lo dicho más adelante). En vista de la importancia que se atribuye en el Acuerdo SMC a los efectos de las transferencias, el grado en que los beneficios se “transfieren” de los receptores (directos) de las transferencias a otros (los receptores indirectos) ha desempeñado un papel importante en las diferencias en la OMC.¹⁸

En resumen, al comparar las estadísticas sobre subvenciones procedentes de diversas fuentes, es preciso tener en cuenta las diferencias en las definiciones; éstas pueden ser más o menos amplias en lo que se refiere a los receptores, la forma, los objetivos y los efectos de las ayudas públicas, de modo que no es fácil determinar el volumen relativo de las transferencias cubiertas por una definición en comparación con otra.¹⁹ Las definiciones de subvención dependen del contexto, y un mismo país puede adoptar varias definiciones para diversos propósitos. Por ejemplo, para poder efectuar comparaciones a nivel internacional, las estadísticas de Alemania sobre las cuentas nacionales no incluyen el trato fiscal preferencial ni los créditos blandos, pero sí se incluyen estos elementos en el informe anual sobre subvenciones del Gobierno alemán, que tiene por finalidad medir los flujos financieros del Gobierno que no sean gastos relacionados con la administración. Del mismo modo, el informe de Alemania sobre las subvenciones excluye las ayudas para actividades de I+D (a menos que se concedan a empresas concretas para proyectos de investigación cuya explotación comercial es inminente o probable en un futuro cercano), pero esos pagos se indican en las cuentas nacionales, independientemente del beneficiario. Por último, en lo que se refiere a la repercusión, el informe del Gobierno alemán sobre las subvenciones incluye una serie de desembolsos presupuestarios como las medidas de ajuste social en el sector del carbón, que no tienen por qué notificarse cómo ayuda estatal conforme a lo dispuesto en los artículos 87 y 88 del Tratado de las CE, ya que no se considera que afecten a la competencia en el mercado interno.²⁰ Las diversas definiciones utilizadas en un contexto nacional o en contextos específicos y su repercusión estadística se volverán a examinar en la Sección E, relativa a la incidencia de las subvenciones.

¹⁶ Basado en Steenblik (2003): Timothy Josling (1973) fue el primero en aplicar el ESP. Posteriormente, el concepto se propagó y fue perfeccionado por los economistas en economía agrícola de la Dirección de Alimentación, Agricultura y Pesca de la OCDE (1987) y de los Servicios de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Desde entonces se ha utilizado para medir las subvenciones a la producción de carbón (Steenblik y Wigley, 1990) y después en el caso de la pesca.

¹⁷ Aunque estos últimos, en realidad, pueden reducir el costo del trabajo en el caso de algunas empresas y no de otras, se dirigen fundamentalmente a la creación de igualdad de oportunidades para los trabajadores. De hecho, Filges et al. (2003) han demostrado que las políticas de educación bien concebidas, a pesar de que originan grandes transferencias de los trabajadores favorecidos a los menos favorecidos, causan pérdidas relativamente pequeñas en materia de eficiencia económica.

¹⁸ Véase la sección F para un estudio más detallado de las normas y las diferencias de la OMC relacionadas con las subvenciones.

¹⁹ En las definiciones estadísticas también es importante saber qué unidad administrativa concede la subvención, ya que algunas definiciones incluyen a todas las unidades administrativas a escala federal o central, estatal y local, mientras que otras sólo incluyen las subvenciones concedidas por el Gobierno federal o central. Este aspecto se vuelve a abordar en la sección E.1.

²⁰ Véase BMF (2003), en particular el anexo 1 y el anexo 8, sección 4, para una comparación de la definición de subvención utilizada por el Gobierno alemán en ese informe y las definiciones utilizadas a efectos de la contabilidad nacional, para las ayudas estatales de las CE y para un estudio realizado por el Kiel Institute of International Economics.

Por último y por encima de todo, es importante señalar que los análisis económicos no suelen interesarse mucho en los diferentes tipos de instrumentos de subvención y la forma en que funcionan en la práctica. Más bien tratan de determinar cuáles son las llamadas fallas del mercado y si la intervención de los poderes públicos se justifica desde el punto de vista del bienestar. Si la falla del mercado puede corregirse cambiando las señales que se dan a determinados actores en materia de precios, las subvenciones pueden ser una solución política válida. En tal caso, suele asumirse que se da la cantidad correcta al receptor apropiado, y se presta poca atención a las diversas formas que puede adoptar la subvención en la práctica, a pesar de que este aspecto no deja de estar relacionado con la repercusión que tendrá en definitiva. Por ejemplo, a menudo se conceden subvenciones en forma de transferencias que reducen el costo de producción marginal de la empresa receptora, a fin de lograr un impacto preestablecido en la asignación de recursos.²¹ En la práctica, es bastante difícil concebir programas públicos que tengan un impacto tan preciso, y hay que utilizar criterios pragmáticos, como los examinados anteriormente, para restringir el alcance de las medidas que constituyen una “subvención” en un contexto determinado.

3. DEFINICIÓN DE SUBVENCIÓN EN LA OMC

Ni el GATT ni el Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio contienen una definición del término “subvención”. Esto cambió con la introducción del Acuerdo SMC. El artículo 1 del Acuerdo SMC, titulado “Definición de subvención”, establece las condiciones en que se considera que existe una subvención. En primer lugar, debe haber una “contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público” (párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC).²² Las diversas formas de transferencia financiera mencionadas anteriormente se enumeran explícitamente, a saber: i) las transferencias directas de fondos, incluidas las potenciales (por ejemplo, garantías de préstamos); ii) los ingresos públicos sacrificados que de otro modo se habrían percibido y iii) los bienes o servicios proporcionados por los poderes públicos, -que no sean de infraestructura general-. Dentro de este último punto también se mencionan las compras del sector público. El párrafo 1 a) 1) iv) del artículo 1 precisa que también se considera que hay subvención cuando un gobierno realiza pagos a un mecanismo de financiación, o encomienda a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) o le ordena que las lleve a cabo. Además de las contribuciones financieras de los poderes públicos en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1, en el párrafo 1 a) 2) del artículo 1 del Acuerdo SMC se menciona toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994, es decir, un sostenimiento que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de un Miembro o reducir las importaciones de ese producto en su territorio. El párrafo 1 b) del artículo 1 del Acuerdo SMC establece que toda contribución financiera o sostenimiento de los ingresos o de los precios de ese tipo en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 1 debe otorgar un beneficio para ser considerado subvención en el sentido del Acuerdo.²³

Por consiguiente, conforme a la terminología utilizada en la parte 1, el Acuerdo SMC parece excluir de su definición de subvención las transferencias de la tercera categoría (las políticas en materia de reglamentación), pero parece adoptar un enfoque bastante inclusivo respecto de las formas que pueden adoptar las transferencias en las otras dos categorías.²⁴ Por ejemplo en *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*,

²¹ Véase, por ejemplo, Collie (2000) en su artículo sobre las ayudas estatales prohibidas en la Unión Europea.

²² El artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC también prevé la posibilidad de que un organismo privado pueda hacer contribuciones financieras en nombre de los poderes públicos.

²³ Por tanto, los programas públicos que constituyen una contribución financiera pero no mejoran las condiciones de mercado del receptor no entran en el ámbito de aplicación del Acuerdo. En *Canadá - Aeronaves civiles*, el Órgano de Apelación confirmó que una contribución financiera tiene que “mejorar la situación” del receptor, y que la base apropiada de comparación es el mercado, para determinar la capacidad de una contribución para distorsionar el comercio (Informe del Órgano de Apelación: párrafo 157).

²⁴ Algunos aspectos de la lista de contribuciones financieras incluida en los apartados i) a iv) del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC han sido objeto de controversia en diversas ocasiones. Por ejemplo, se constató la necesidad de contar con un punto de referencia normativa para determinar cuándo se condonan ingresos públicos “que en otro caso se percibirían”. En este caso, el Órgano de Apelación sostuvo que el trato fiscal de ingresos legítimamente comparables debe compararse con el trato del ingreso sujeto a la medida impugnada. Pero insistió en que para hacer esa comparación, no siempre es posible identificar una norma fiscal general que se aplique a los ingresos en cuestión en ausencia de la medida impugnada (*Estados Unidos - EVE*, Informe del Órgano de Apelación: párrafos 89-91).

el Grupo Especial, llegó a la conclusión de que las limitaciones de las exportaciones no constituían subvención, ya que no representan una contribución financiera del gobierno. Además, no cabía considerar que las limitaciones de las exportaciones constituían una contribución financiera en el sentido del apartado iv) del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.²⁵ En su informe, el Grupo Especial subrayó que el hecho de que el gobierno encomendara u ordenara algo creaba “una situación distinta de la que se produce cuando el gobierno interviene por algún concepto en el mercado, lo que puede dar o no un resultado particular dependiendo de determinadas circunstancias de hecho y del ejercicio de la libertad de elección por los agentes en dicho mercado”.²⁶ Recurriendo a un ejemplo hipotético, el Grupo Especial demostró que un “arancel” no puede constituir una contribución financiera, aunque otorgue un beneficio a algunos productores de fases ulteriores del proceso de producción. Añadió que si el concepto de contribución financiera se refería a los efectos de una acción gubernamental, y no a su naturaleza, ese concepto quedaría eliminado, con lo que serían el “beneficio” y la “especificidad”²⁷, los únicos factores determinantes del ámbito de aplicación del Acuerdo.

El Acuerdo SMC limita la gama de receptores (directos o indirectos) de las subvenciones cuando se trata de determinar si las subvenciones, conforme a la definición del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo, están sujetas a las demás disposiciones del Acuerdo SMC. De hecho, aunque se haya establecido la existencia de una subvención conforme a los criterios de definición del párrafo 1 del artículo 1, el párrafo 2 del artículo 1 limita la aplicación de otras disciplinas a las subvenciones que sean “específicas” a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción, según lo especificado en el artículo 2.²⁸

Ésta y otras disposiciones del Acuerdo relativas a los productores de productos subvencionados implican que las transferencias a los consumidores pueden no estar cubiertas. Además, las referencias a las “empresas situadas en ... la jurisdicción de la autoridad otorgante”, que se hacen en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC, y al propio “territorio” del Miembro en el artículo XVI del GATT de 1994 parecen excluir de la aplicabilidad de estas disciplinas a las empresas que se beneficien de una asistencia oficial al desarrollo en otros países. El artículo 2 del Acuerdo SMC enuncia una serie de principios para determinar la “especificidad”. En particular, debe considerarse que una subvención es “específica” si se limita expresamente a ciertas empresas. Inversamente, si la determinación de las empresas que tienen derecho a recibirla depende de criterios y condiciones objetivos, como el tamaño²⁹, y si es automática, no hay especificidad. El artículo 2 del Acuerdo SMC reconoce que, de acuerdo con estos principios un programa de subvención puede parecer no específico, pero resultar serlo por la forma en que se aplica. El párrafo 1 c) del artículo 2 da ejemplos de algunos de los factores que deben examinarse en este sentido, como la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas o la forma en que la autoridad otorgante haya ejercido facultades discrecionales en la decisión de conceder una subvención.

La complejidad de esta definición quedó de manifiesto en una serie de diferencias de la OMC. Las interpretaciones de los diversos aspectos realizadas por los grupos especiales y el Órgano de Apelación se seguirán analizando en la sección F.

²⁵ *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, Informe del Grupo Especial: párrafo 8.69.

²⁶ *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, Informe del Grupo Especial: párrafo 8.31.

²⁷ *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, Informe del Grupo Especial: párrafos 8.37-8.38.

²⁸ El párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo SMC establece que toda subvención prohibida de conformidad con el artículo 3 (es decir, las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación o al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados) se considerará específica.

²⁹ Sin embargo, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC aclara que se considerarán específicas las subvenciones que se limiten a determinadas empresas situadas en una región geográfica designada.