



24 de abril de 2017

(17-2222)

Página: 1/3

**Comité de Subvenciones y
Medidas Compensatorias**

Original: inglés

**FUNCIÓN DE LAS SUBVENCIONES EN LA GENERACIÓN DE EXCESO
DE CAPACIDAD Y OPCIONES PARA HACER FRENTE A ESTA
CUESTIÓN EN EL ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES
Y MEDIDAS COMPENSATORIAS**

Revisión

La siguiente comunicación, de fecha 24 de abril de 2017, se distribuye a petición de las delegaciones del Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea.

En el documento G/SCM/W/569 (**Contribución de la OMC al llamamiento a la acción del G-20 para abordar ciertas medidas que contribuyen al exceso de capacidad**), presentado por los Estados Unidos, el Japón, México y la Unión Europea, se sugería que el exceso de capacidad industrial ha pasado a constituir un problema importante para la economía mundial porque causa distorsiones en el comercio internacional y crea múltiples externalidades negativas. Se señalaba asimismo la reciente declaración de los líderes del G-20 en la que se reconocía la necesidad de una acción colectiva para abordar la cuestión del exceso de capacidad. Teniendo en cuenta ese contexto, en el documento se definía un conjunto de tres preguntas iniciales en torno a las que los Miembros podían iniciar un debate provechoso en el Comité de Subvenciones.

Habida cuenta de la complejidad de la cuestión de las subvenciones y el exceso de capacidad, y del carácter general de las tres preguntas planteadas en el documento anterior, la finalidad de la presente comunicación es exponer algunas reflexiones e ideas iniciales destinadas a promover entre los Miembros un debate más en profundidad sobre el modo de abordar las subvenciones que contribuyen a la generación de exceso de capacidad. Hacer frente a la cuestión del exceso de capacidad no debería considerarse prerrogativa exclusiva de un solo foro; antes bien, en foros diferentes, incluido el Foro Mundial sobre el Exceso de Capacidad de la Industria Siderúrgica, facilitado por la OCDE, se pueden analizar provechosamente distintos aspectos de la cuestión. El aspecto que incumbe examinar al Comité de Subvenciones es la forma en que ciertos tipos de subvenciones contribuyen al exceso de capacidad y el mejor modo de hacer frente a este aspecto de la cuestión.

La cuestión del modo y la medida en que las subvenciones contribuyen al exceso de capacidad es compleja. La respuesta depende de las circunstancias predominantes en el sector específico de la economía en el que se dé ese exceso de capacidad. Está claro que las fuerzas del mercado, por ejemplo, una reducción de la demanda, también pueden desempeñar un papel importante en la generación de exceso de capacidad, al menos inicialmente. Sin embargo, la experiencia adquirida en sectores que actualmente registran grandes excesos de capacidad, como los del acero, el aluminio y los paneles solares, demuestra que a menudo los gobiernos determinan cuáles son las ramas de producción estratégicas nacionales y las respaldan sistemáticamente para impulsar su producción, aumentar el PIB y generar o conservar empleo, desvinculando esos sectores preferentes de las señales de la oferta y la demanda, así como de otros indicadores del mercado. En particular, la significación de las fuerzas del mercado disminuye cuando el Estado funciona como principal agente económico y posee o controla un gran número de empresas industriales y entidades bancarias importantes, o bien influye en ellas, y conserva por lo general una función destacada en la asignación de los recursos. En estas circunstancias, las subvenciones pasan a ser uno de los factores que más contribuyen a la generación de exceso de capacidad, que se ve

agravada aún más porque las administraciones públicas, tanto centrales como subcentrales, a menudo proporcionan apoyo financiero y de otro tipo durante todo el ciclo vital de las ramas de producción preferentes.

En efecto, para alcanzar los objetivos industriales estratégicos establecidos, los gobiernos pueden generar exceso de capacidad concediendo préstamos en condiciones de favor o aportando capital a empresas de reciente creación sin tener debidamente en cuenta las condiciones de mercado, como la futura demanda prevista y la rentabilidad. De forma parecida, cuando alguna empresa que se considera importante desde el punto de vista estratégico comienza a hundirse, puede darse que los gobiernos traten de mantener el empleo, la producción y la capacidad, especialmente si no se dispone de un mecanismo de salida. Los gobiernos, por ejemplo, condonan deuda, renuevan préstamos de instituciones financieras estatales o controladas por el Estado, convierten deuda en capital o aportan nuevo capital, en lugar de reestructurar las empresas ruinosas para que sean rentables y que su capacidad esté en consonancia con la demanda del mercado. Puede darse asimismo que los gobiernos, directamente o a través de otros organismos públicos encargados de la ejecución de los objetivos de política pública, como instituciones financieras estatales o controladas por el Estado, proporcionen financiación relativamente barata a beneficiarios de sectores estratégicos que en otras circunstancias se habrían visto obligados a buscar financiación más onerosa en el mercado. Algunos de estos beneficiarios no son rentables y están muy endeudados, sus coeficientes de cobertura de los intereses son bajos y sus perspectivas futuras son inciertas. Es posible que se proporcione financiación relativamente barata no solo en la fase inicial, para facilitar el desarrollo de ramas de producción nacionales emergentes, sino también en un segundo momento, durante la fase de desarrollo a medio plazo, lo que con el tiempo se traduce en una acumulación de capacidad adicional. Por último, aunque no menos importante, cabe la posibilidad de que, con el fin de impulsar la capacidad y la producción en esos sectores preferentes de la economía, los gobiernos faciliten diversos insumos esenciales, como materias primas, agua, electricidad, gas o tierra, a precios inferiores a los de mercado.

En épocas de contracción económica interna, el uso de subvenciones para generar exceso de capacidad y mantenerlo, sin prestar suficiente atención a las fuerzas de la oferta y la demanda, suele llevar a un aumento de las exportaciones. Algunas subvenciones están prohibidas en virtud del artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC), pero muchas no lo están. Debido al carácter fuertemente distorsionador de estas subvenciones y al efecto de rebase que suelen tener en los mercados de exportación, sus repercusiones en el comercio a menudo pueden ser las mismas, si no peores, que las de las subvenciones a la exportación. Por consiguiente, debería considerarse la posibilidad de someter estos tipos de subvención a disciplinas más rigurosas. Esta conclusión es tanto más válida en la situación actual de la economía mundial, en que varios sectores adolecen de un grave exceso de capacidad. En condiciones normales, las fuerzas del mercado harían que los productores menos eficientes de estos sectores abandonaran el mercado, volviendo así a equilibrar la demanda y la oferta y eliminando el exceso de capacidad. El apoyo financiero y de otra índole de los gobiernos, sin embargo, mantiene a flote a las empresas en apuros y no viables económicamente e impide que las fuerzas del mercado alcancen el resultado adecuado.

En cualquier caso, para que los Miembros puedan corregir eficazmente las subvenciones que contribuyen al exceso de capacidad que actualmente afecta a varios sectores industriales, el primer paso indispensable que debemos dar es conocerlas mejor. Si bien el Acuerdo SMC obliga a los Miembros de la OMC a notificar los programas de subvenciones, suscita gran preocupación el número cada vez más elevado de Miembros de la OMC que no presentan las notificaciones prescritas. El 65% de los Miembros -un porcentaje alarmante- no ha presentado sus notificaciones legalmente exigibles correspondientes al ciclo de 2015. Igual de preocupante resulta el hecho de que, aunque es obligatorio notificar los programas de subvenciones ejecutados en los niveles de gobierno tanto central como subcentral, algunos Miembros no notifican los programas de subvenciones ejecutados a nivel subcentral. Esto es especialmente desconcertante cuando los objetivos de política industrial del gobierno se elaboran a nivel central y luego los ponen en práctica las administraciones subcentrales, y cuando estas últimas ejecutan políticas propias "de empobrecimiento del vecino" en competencia con otras regiones. También merece atención la calidad de algunas de las notificaciones recibidas, en particular los intentos de varios Miembros de notificar programas de subvenciones que claramente no están comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo SMC con el fin de dar la impresión de transparencia sin someter a escrutinio global las subvenciones reales a la industria.

El Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea piden a los Miembros que atiendan al llamamiento de los líderes mundial del G-20 en favor de la transparencia y la acción colectiva. Los Miembros deben esforzarse por hallar formas de hacer frente con mayor eficacia a las subvenciones y otros tipos de apoyo perjudicial de las administraciones públicas e instituciones patrocinadas por el Estado que contribuyen al grave exceso de capacidad que registramos actualmente en varios sectores.
