

LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Comercio Internacional apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios
sobre Instituciones
Económicas Internacionales

Research Program
on International
Economic Institutions

COMPROMISOS EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO SOBRE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

DIANA TUSSIE Y MIGUEL F. LENGYEL
FLACSO/ ARGENTINA

El Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias ha limitado la libertad de acción en materia de subsidios. Esto refleja la preocupación por evitar una carrera altamente destructiva en este campo para acceder al mercado global. Asimismo, esta limitación requiere analizar la necesidad actual del antiguo marco de libertad, teniendo en cuenta que hoy se observan las siguientes condiciones:

- **El acceso a los mercados de capitales es volátil pero infinitamente más fluído, especialmente para los grandes productores.**
- **El sesgo anti-exportador de la sustitución de importaciones ha perdido la importancia que tuvo en décadas pasadas.**
- **Hay un nuevo consenso emergente sobre la forma y la función de los incentivos.**

OCASO DE LAS EXENCIONES PARA PAISES EN DESARROLLO

La libertad de la década de los años 80 para aplicar programas de subsidios era una libertad a medias por cuanto condujo a repetidas disputas bilaterales y a una proliferación de derechos compensatorios (DC). El nuevo Acuerdo reduce drásticamente las exenciones a las disciplinas sobre subsidios para los países en desarrollo (PED) estableciendo dos cláusulas "gatillo" que automatizan notablemente la llamada graduación para el cumplimiento pleno de compromisos. Según estas cláusulas se encuentran en esta situación los países que:

- Tienen un PBI per cápita de más de US\$1.000;
- Han alcanzado competitividad exportadora, i.e., una participación superior al 3,25% en el mercado mundial del producto involucrado, durante dos años seguidos.

Desde el punto de vista de la política exportadora convencional, es claro que se ha erosionado el status especial conferido anteriormente a los PED en conjunto. Sin embargo, el freno a los exportadores hiperactivos abre oportunidades para los principiantes ya que, por una parte, puede ofrecer a estos últimos un espacio para aumentar su participación en los mercados mundiales; por otra parte, en el mercado interno, fortalece la sustentabilidad del proceso de liberalización.

A fin de categorizar a los subsidios (y en consecuencia establecer las circunstancias bajo las cuales se pueden adoptar DC) el acuerdo los clasifica en tres grupos, cuyas particularidades se explicitan en el cuadro presentado abajo:

VENTAJAS DEL ACUERDO

En el nuevo contexto comercial no debe subestimarse el efecto benéfico de la reducción total de los subsidios a escala global. El aumento de la transparencia abre oportunidades para los pequeños exportadores que están comenzando a incursionar en los mercados mundiales en tanto que limita la libertad de acción de los exportadores activos. En consecuencia, se atenuará la presión de las importaciones subsidiadas en el mercado interno. La restricción a los exportadores dinámicos mejorará también las condiciones en los mercados mundiales.

Se ha reducido, por otra parte, el grado de discrecionalidad para la aplicación de DC ya que el Acuerdo establece:

- En primer lugar, una cláusula ocaso por la cual se deberán eliminar todos los DC dentro de un período de 5 años;
- En segundo lugar, la imposibilidad que una única empresa pueda iniciar una demanda de acción compensatoria individualmente ya que el reclamo tiene que ser apoyado por productores cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del bien en cuestión;
- En tercer lugar, el derecho de todas las partes interesadas (no sólo los productores locales sino también los importadores, los consumidores y las empresas que utilicen productos de importación) a presentar pruebas.

Una consecuencia adicional a tener en cuenta: las cláusulas del Acuerdo que ofrecen mayor certidumbre de acceso al mercado internacional restringen a la vez el margen de

SUBSIDIOS PROHIBIDOS	Subsidios al uso de insumos locales o insumos destinados explícitamente a la exportación.	Los PED deben eliminar los primeros en 5 años y los segundos en 8 años, extensibles a 10. Sin embargo, durante el período de transición la utilización de DC es legítima.
SUBSIDIOS RECURRIBLES	Subsidios "específicos"; i.e., los que no están directamente relacionados con el comercio pero pueden tener un efecto sobre los precios de las exportaciones.	Deben ser notificados ya sean destinados a empresas, regiones, industrias o particulares. Asimismo, pueden dar lugar a DC si se demuestra un daño a la producción nacional.
SUBSIDIOS NO RECURRIBLES	Subsidios "horizontales" de naturaleza general que no tienen impacto directo sobre los precios y, por ende, no distorsionan el comercio.	Son inmunes a la aplicación de DC pero pueden dar lugar a apelaciones al órgano de solución de disputas de la OMC si se alegara que son perjudiciales.

discrecionalidad nacional para imponer DC. Viceversa, las cláusulas que restringen las políticas de subsidios en los mercados nacionales son al mismo tiempo una ventana en los mercados de destino. En las condiciones actuales de mayor interdependencia en América Latina estas dos caras del Acuerdo constituyen, por ende, círculos de contención para consolidar la integración.

LIBERTAD DE ACCIÓN PARA LOS SUBSIDIOS TRADICIONALES

Las disposiciones del nuevo Acuerdo antes señaladas restringen sin duda la posibilidad de recurrir a intensos programas de subsidios. Sin embargo, no excluyen los subsidios por completo sino que dejan espacio para tres tipos de alternativas.

i) En primer lugar, hay cierta libertad para conceder apoyo directo tendiente a poner a los exportadores nacionales en un pie de igualdad con los competidores internacionales. No está prohibido, por ejemplo, el reembolso de impuestos indirectos, tanto para el producto exportado directamente como para los insumos y componentes empleados en la fabricación del producto final, incluyendo la energía, el combustible, el petróleo y los catalizadores. Asimismo, se pueden otorgar créditos a las exportaciones de manera tal que los exportadores tengan acceso a las tasas de interés internacionales e incluso permitir un margen de subsidio siguiendo los lineamientos del acuerdo pertinente de la OCDE. También es posible otorgar crédito de pre y post-embarque a tasas de interés equivalentes a las internacionales y fijar un sistema de seguros o garantías de préstamo.

ii) En segundo lugar, otras medidas del Acuerdo benefician a los principiantes al concederles un trato especial y diferenciado. Específicamente, la innovadora cláusula de minimis (Art. 27.9) otorga salvaguardias para los exportadores pequeños o incipientes al establecer que se debe poner fin a cualquier investigación relacionada con la aplicación de un derecho compensatorio contra un PED si el subsidio involucrado es insignificante, i.e., no sobrepasa el 2% del valor unitario del producto (3% en el caso de los países enumerados en el Anexo VII). Esta disposición también se aplica si la exportación no supera el 4% del volumen total de las importaciones del producto, siempre que la participación de todos los PED en conjunto no supere el 9% de las importaciones totales del producto.

La cláusula de minimis también concede cierto espacio

para emplear subsidios que en principio son recurribles: los PED que exportan a los mercados mundiales en pequeña escala pueden otorgar subsidios moderados aún si son específicos y, aunque no estén directamente relacionados con las exportaciones, puedan favorecerlas. Estos subsidios son recurribles y, por lo tanto, no están completamente fuera del alcance de las medidas compensatorias. Sin embargo, hasta que se alcance el umbral, pueden aparecer nuevas clases de exportaciones. Interpretando esto de manera creativa se podría, por ejemplo, ofrecer un subsidio temporario moderado que finalizaría una vez que los exportadores involucrados alcanzaran un cierto umbral (en términos de precio y de participación de los ingresos totales de exportaciones) y no se los considerara ya incipientes.

En la misma tesitura, los principiantes podrían otorgar subsidios a todas las empresas que exportaran productos comprendidos dentro de la misma clasificación arancelaria y cuyas exportaciones totales se mantuvieran por debajo de un techo preestablecido, a ser determinado caso por caso. Mientras que el subsidio se otorgue a todas las empresas comprendidas no podrá definirse directamente como subsidio específico y, por lo tanto, podría no ser objetado.

iii) Finalmente, además de explotar hábilmente los intersticios en las normas, se pueden subsidiar actividades con externalidades siempre que las transferencias fiscales no se otorguen únicamente a algunas industrias y/o empresas y que los productos comprendidos no estén específicamente dirigidos a la exportación. Estos subsidios horizontales son los llamados no recurribles y cubren:

- Las actividades básicas de investigación y desarrollo (I&D)
- El desarrollo pre-competitivo (una actividad que cualquier empresa que busque ganar acceso a los mercados externos debe emprender para aumentar su capacidad tecnológica o para mejorar sus conocimientos sobre los mercados a los cuales apunta);
- La asistencia a regiones desfavorecidas;
- La asistencia en el cumplimiento de las nuevas regulaciones y normas sobre el medio ambiente (siempre que no sobrepasen el 20% del costo de hacer los ajustes necesarios, y se otorguen como caso único y excepcional).

En síntesis, el Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre Subsidios ha producido importantes avances sobre muchas de las prácticas usuales aunque no ha logrado aún evitar

por completo el uso de subsidios. Se han puesto en práctica nuevas disciplinas más estrictas pero aún dejan cierto espacio para la creatividad.

Sin embargo, la pregunta básica aún no formulada es si la pérdida de margen de maniobra en los subsidios a la exportación es significativa a la luz de los cambios en el ambiente global por un lado y, por el otro, a la luz de las nuevas ideas sobre las políticas generales de apoyo. Más aún, la investigación empírica ha demostrado que los subsidios no se traducen automáticamente en una mejora genuina del acceso a los mercados y del comportamiento exportador. El problema real, en otras palabras, no es tanto lo que permiten las normas de la OMC, sino más bien qué es lo realmente relevante en las actuales circunstancias.

NUEVAS OPCIONES DE POLÍTICA

La menor conflictividad en el área de subsidios a la exportación no excluye la necesidad de buscar nuevas avenidas para promover las ventas en los mercados externos. Al menos cinco áreas de actividad son targets relevantes debido a su impacto sobre la competitividad. Además, las disposiciones de la OMC establecen que la aplicación de subsidios en esas áreas es no recurrible.

Tres de ellas -la I&D para la generación de capacidades tecnológicas y de penetración de mercados, el cumplimiento de normas técnicas, y la capacitación de los recursos humanos- son candidatas naturales por tratarse de actividades con fuertes externalidades. Por ende, las políticas de apoyo deben diseñarse de manera tal que no sólo reduzcan los costos de realización de estas actividades sino que también promuevan el desarrollo de acciones colectivas. Esto supone la creación de esquemas institucionales externos a la empresa que conjuguen recursos públicos y privados y que suministren y coordinen eficientemente los servicios.

La promoción de la competitividad de las PyMES es otra actividad que requiere la adopción de renovados enfoques de política. La experiencia comparada enseña al

respecto que es pertinente el apoyo a la formación de concentraciones industriales (industrial clusters) -redes de empresas y mercados donde se promueve la generación de vínculos horizontales y verticales para alcanzar la eficiencia colectiva general-. Entre los beneficios potenciales de estas concentraciones se destacan: la generación de economías externas a la empresa pero internas a la concentración; la reducción de los costos de transacción y la profundización del intercambio de información, con la consiguiente emergencia de "economías de proximidad"; y el desarrollo de sinergias locales que potencian la capacidad de innovación dentro de la red de unidades de producción.

Finalmente, se requiere el diseño de nuevas modalidades para suministrar asistencia financiera de manera de solucionar varios "cuellos de botella". Entre los problemas más importantes deben destacarse la escasez de crédito a largo plazo y de crédito para pre y post-embarque a tasas internacionales; y la carencia de garantías suficientes para acceder al crédito de mediano y largo plazo de la banca privada, particularmente en el caso de los pequeños productores. Políticas de apoyo comprensivas en este campo pueden incluir, por ejemplo, el establecimiento de programas de capital de riesgo para consorcios de empresas, la creación de asociaciones de garantía recíproca que involucren a los sistemas públicos y privados y la promoción de cooperativas de crédito en ciertos sectores o áreas.

TENDENCIAS FUTURAS

El escenario actual en materia de subsidios predice que los conflictos en los próximos años se van a trasladar de los incentivos a la exportación a los incentivos a la inversión -terreno en el cual no es descartable que se reedite una carrera igualmente perniciosa a la que se acaba de poner freno-.

Sugiere asimismo que el esfuerzo de negociación se trasladará a este último terreno, tal como se vislumbra en las dificultades que ha venido experimentado el Mercosur y las tratativas referidas al Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (Multilateral Agreement on Investments-MAI).

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en www.latin.org.ar. Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a rrii@sinectis.com.ar