

Guerras de subvenciones

La cooperación y el entendimiento mutuo podrían moderar las tensiones comerciales

Elizabeth Van Heuvelen



EL INCREMENTO DE LAS SUBVENCIONES en algunas de las principales economías del mundo ha contribuido a un aumento notable de las tensiones comerciales a nivel mundial. Las nuevas subvenciones, los derechos compensatorios y las leyes como la Ley de Reducción de la Inflación de Estados Unidos, el Plan Industrial del Pacto Verde de la Unión Europea y la estrategia Hecho en China 2025 han suscitado temores ante la posibilidad de que se desaten guerras de subvenciones, esto es, una competencia en materia de subvenciones que desencadene una espiral destructiva.

Esta preocupación se ha visto agravada por el hecho de que, en apenas seis meses, las subvenciones ofrecidas por uno de los principales bloques comerciales hayan animado a otras partes a aprobar sus propias subvenciones. Para enfriar y mitigar estas alarmantes dinámicas, es importante comprender los temores y objetivos que están detrás de estas medidas. ¿Qué empuja a los gobiernos a subvencionar las economías nacionales? ¿Qué problemas pueden acarrear las subvenciones? ¿Y cómo podría evitarse una guerra sin cuartel de subvenciones?

¿Por qué ofrecen subvenciones los gobiernos?

Las subvenciones consisten en la transferencia de recursos por parte de un gobierno a una entidad nacional sin que se produzca ninguna contribución equivalente a cambio, y pueden adoptar múltiples formas, como subvenciones directas a las empresas nacionales, incentivos tributarios o condiciones de financiamiento favorables. Los gobiernos

recurren a las subvenciones por diversas razones, en condiciones que dependen del objetivo que se espere alcanzar.

Es posible que los gobiernos quieran conseguir un objetivo estratégico o lograr una ventaja competitiva en los mercados internacionales. Es el caso de las subvenciones a la producción en las industrias de alta tecnología, como el sector aeroespacial o las telecomunicaciones, que pueden utilizarse para garantizar la existencia o la previsibilidad de las cadenas de suministro, o para proteger otros intereses en el ámbito de la seguridad nacional.

Algunas subvenciones, sin embargo, carecen de una justificación clara y obedecen a intereses políticos o de grupos de presión. Otras, en cambio, pueden estar motivadas por objetivos comprensibles en la esfera de las políticas públicas, como la necesidad de corregir deficiencias del mercado o de responder a emergencias nacionales, ya sean sanitarias o relativas al cambio climático. Un ejemplo reciente son las subvenciones de las vacunas contra la COVID-19 que ofrecieron los gobiernos para solventar las limitaciones de capacidad. Independientemente de su justificación, las subvenciones mal diseñadas que resultan perjudiciales para los demás países pueden incitar a adoptar una serie de medidas a modo de represalia.

¿Cuál es el problema de las subvenciones?

El argumento económico habitual contra el uso de subvenciones es que generan un desajuste entre los precios y los costos de producción. En consecuencia, pueden distorsionar los mercados, impedir el logro de resultados eficientes y desviar recursos hacia usos menos productivos. Si benefician más a algunas empresas que a otras, las subvenciones pueden desincentivar la innovación y empujar a las empresas eficientes a subcontratar los trabajos o, directamente, abandonar el mercado. Esto, a su vez, puede reducir la productividad general. También crean oportunidades para la búsqueda de ventajas económicas —esto es, actividades que manipulan la distribución de los recursos económicos para favorecer a particulares, no a la sociedad— y perjudican a las economías más pequeñas que no pueden permitirse ofrecer subvenciones.

Las subvenciones también pueden apuntalar ciertas prácticas que atentan contra el interés público e inciden negativamente en la salud y el medio ambiente. Por ejemplo, según economistas del FMI, si las autoridades hubieran acordado reemplazar las subvenciones a los combustibles fósiles con un precio de carbono eficiente, las emisiones mundiales de carbono podrían haberse reducido en un 28% y las muertes por contaminación atmosférica, en un 46%.

Sin embargo, los efectos de las subvenciones en las relaciones comerciales han sido especialmente conflictivos. En primer lugar, pueden distorsionar las decisiones sobre comercio e inversión adoptadas en otras economías. Esto ocurre, sobre todo, cuando las subvenciones acarrearán disposiciones discriminatorias como el requisito de que los productos manufacturados empleen componentes de fabricación exclusiva o principalmente nacional. Por ejemplo, si el país A concede créditos tributarios a quienes adquieren aparatos cuyos componentes se han fabricado íntegramente en dicho país, es probable que esto desencadene una serie de resultados poco eficientes, a saber: los fabricantes podrían reconfigurar las cadenas de suministro para dar prioridad a socios internos, los productores extranjeros podrían trasladar la producción al país A, y los consumidores del país A podrían desarrollar una preferencia injustificada por los aparatos de fabricación nacional.

En segundo lugar, las subvenciones menoscaban los beneficios aportados por negociaciones sobre aranceles y acceso a los mercados celebradas previamente en el marco de los acuerdos regionales y multilaterales. Esto suele ocurrir cuando las subvenciones socavan las mejoras en el acceso a los mercados derivadas de la reducción de aranceles. Con el paso del tiempo, esto puede contribuir a la idea de que el comercio es injusto y minar el respaldo público.

En tercer lugar, las subvenciones pueden llevar a los socios a creer que los gobiernos promueven la competencia desleal y a reaccionar en consecuencia. Siguiendo con el ejemplo anterior, si el país B —uno de los principales socios comerciales del país A— determina que las importaciones a bajo costo de los aparatos subvencionados por el país A están perjudicando su industria manufacturera de aparatos, podría terminar imponiendo derechos compensatorios para neutralizar los efectos de las subvenciones. El país B también podría ofrecer subvenciones a la producción nacional de aparatos e introducir medidas similares a las adoptadas por el país A. A su vez, estas reacciones podrían llevar al país A a actuar en represalia, lo que desencadenaría una guerra de subvenciones cada vez mayor.

¿Pueden ayudar las normas internacionales?

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) y el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituyen una base sólida para las normas que rigen las subvenciones relacionadas con el comercio de mercancías. En el Acuerdo SMC, por ejemplo, se define el concepto de subvención, incluidas las subvenciones prohibidas (como las supeditadas a las exportaciones y al empleo de productos nacionales) y las que pueden recurrirse porque son perjudiciales para otros países. El acuerdo también exige a los gobiernos que informen a la OMC de ciertas subvenciones y establece procedimientos para la aplicación de mecanismos correctivos

unilaterales o multilaterales, como las medidas compensatorias o el sistema de resolución de controversias de la OMC.

Aun así, el Acuerdo SMC adolece de algunas carencias importantes. Una de las principales preocupaciones radica en que determinadas formas de intervención estatal, como las subvenciones que conceden y reciben las empresas públicas, no cuentan automáticamente como “subvenciones”, según la definición actual de la OMC. Ese tipo de intervenciones pueden abarcar la concesión de financiamiento en condiciones favorables a las empresas públicas que producen bienes de exportación para que adquieran tierras o equipos. Algunos países han mostrado su inquietud por la manera en que las normas relativas a las subvenciones atañen a las empresas estatales y, en los acuerdos comerciales más recientes, han incorporado medidas para limitar los comportamientos que distorsionan el mercado. Algunos acuerdos de ese tipo son el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y el acuerdo alcanzado entre Estados Unidos, México y Canadá. Asimismo, en algunas ocasiones los países no han informado a la OMC de la concesión de subvenciones. Esto ha contribuido a la falta de transparencia y ha sembrado desconfianza.

No obstante, las normas solo son una parte del problema. La falta de información dificulta que las autoridades puedan adoptar decisiones fundamentadas sobre el uso de subvenciones. Por ejemplo, ni estas ni sus efectos se someten a análisis exhaustivos. A nivel internacional, existen pocas orientaciones sobre la forma en que podrían mejorarse las subvenciones y la manera de minimizar las repercusiones transfronterizas negativas. Sin esa información, las autoridades nacionales no cuentan con las herramientas necesarias.

¿Es posible frenar una guerra de subvenciones?

El panorama actual es complicado. En la OMC, las controversias sobre subvenciones y las investigaciones de los derechos compensatorios han venido aumentando de manera constante desde 2010. A medida que los países van ampliando las subvenciones, es de esperar que los principales gobiernos continúen enfrascados en la competición del ojo por ojo.

Sin embargo, podría existir una salida que ponga fin a esta peligrosa dinámica. En un artículo conjunto publicado recientemente por cuatro organizaciones internacionales, entre las que se encuentra el FMI, titulado “Subvenciones, comercio y cooperación internacional”, se proponen formas de aumentar la transparencia, ofrecer análisis más exhaustivos y reforzar la cooperación para mejorar el diseño de las subvenciones y limitar sus efectos perjudiciales. La cooperación y el entendimiento mutuo ayudarían mucho a suavizar las tensiones y a favorecer la apertura y la previsibilidad, tan necesarias para el comercio mundial. **FD**

ELIZABETH VAN HEUVELEN es economista del Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación del FMI.