

## Instrumento de política



# #6

## Subvenciones

### **Instrumento de política**

Liberar recursos adicionales para apoyar la acción climática reformando las medidas de ayuda perjudiciales para el medio ambiente.

# #6 Subvenciones



## ¿Qué son las subvenciones y las medidas de ayuda?

Las medidas oficiales de ayuda ofrecen incentivos financieros o de otro tipo a las empresas para promover determinados resultados. Pueden adoptar distintas formas, como gastos públicos directos, incentivos fiscales, aportaciones de capital, préstamos en condiciones favorables, suministro de bienes y servicios por el Gobierno y ayuda en materia de precios. En el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (Acuerdo SMC) se considera subvención una contribución financiera o alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios por parte de un Gobierno o de un organismo público con la que se otorgue un beneficio al receptor. El Acuerdo regula las subvenciones específicas, es decir, aquellas a las que solo pueden acceder determinados beneficiarios.

## ¿Cómo puede la reforma de las medidas de ayuda perjudiciales para el medio ambiente ayudar a mitigar el cambio climático y promover el comercio sostenible?

Las medidas oficiales de ayuda pueden ser herramientas de política importantes para corregir los fallos de los mercados y mejorar el bienestar social. Al mismo tiempo, si no están bien calibradas, pueden distorsionar la producción y el comercio, reducir la eficiencia económica, agravar los efectos indirectos negativos y causar daño al medio ambiente y a la salud humana.

La posibilidad de que las medidas oficiales de ayuda agraven la degradación ambiental e impidan la transición a una economía con bajas emisiones de carbono es un tema ampliamente debatido. Es pertinente para sectores como los combustibles fósiles, la minería en roca dura, la agricultura, la pesca, la silvicultura, el transporte, el abastecimiento y consumo de agua, y la construcción. En un estudio realizado en 2022, se estima que el mundo gasta al menos USD 1,8 billones al año (el equivalente al 2% del PIB mundial) en subvenciones que están provocando la destrucción de ecosistemas y la extinción de especies ([Koplow y Steenblik, 2022](#)). Según estimaciones del Banco

Mundial, solo las subvenciones a los combustibles fósiles, la agricultura y la pesca ascienden a USD 1,2 billones al año en gastos fiscales ([Banco Mundial, 2023](#)).

Aunque las repercusiones de las subvenciones perjudiciales son preocupantes, la reforma y la reorientación de las subvenciones podría ofrecer beneficios para el medio ambiente prometedores y liberar recursos fiscales, que son escasos. El Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD) estima que la reforma de las subvenciones

## Ejemplos de medidas de ayuda en favor de la acción climática notificadas a la OMC

Desde 2009, 78 Miembros han notificado a la OMC más de 2.500 medidas de ayuda adoptadas en favor de la acción climática ([BDMA](#)). Entre los objetivos de esa ayuda relacionados con el medio ambiente figuran la forestación/reforestación, la reducción de la contaminación atmosférica, la energía alternativa y renovable, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, la conservación y la eficiencia energética y la protección de la capa de ozono.

Algunos ejemplos recientes:

- el Programa de innovación en tecnologías limpias de Australia, que apoya el desarrollo de tecnologías limpias para reducir las emisiones de GEI;
- las exenciones del impuesto sobre los beneficios, el impuesto sobre el valor añadido y otros impuestos de la República Popular Lao para las inversiones en eficiencia energética;
- las donaciones a fondo perdido de El Salvador para proyectos de reforestación y diversificación de árboles frutales; y
- el Plan de Ayuda a la Agricultura Biológica de Mauricio para mejorar el acceso de los agricultores a los insumos ecológicos y fomentar la agricultura ecológica.

a los combustibles fósiles para 2025 racionalizando las subvenciones perjudiciales reduciría las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 6% en promedio de aquí a 2030. El IISD estima asimismo que reinvertir solo una tercera parte de este ahorro en eficiencia energética y energías renovables supondría una reducción adicional de las emisiones de CO<sub>2</sub> del 3% ([IISD, 2022](#)).

En la esfera de la agricultura, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha identificado grandes oportunidades de reformas que podrían dar lugar a una reducción de las emisiones de GEI y garantizar al mismo tiempo un amplio acceso a los alimentos nutritivos, como la eliminación gradual de las medidas de sostenimiento de los precios que podrían ser perjudiciales para el medio ambiente y el aumento de la resiliencia frente a los fenómenos meteorológicos extremos. Esos cambios también podrían acompasar el sector con los objetivos climáticos. La OCDE recomienda también la introducción de un sistema eficaz que ponga un precio a las emisiones de GEI procedentes de la agricultura ([OCDE, 2022a](#)).<sup>10</sup> Todos estos estudios indican que eliminar gradualmente y reorientar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente permitiría desbloquear recursos sustanciales para apoyar medidas positivas de lucha contra el cambio climático.

En cualquier proceso de reforma de las subvenciones entrarían en juego diversas consideraciones económicas, comerciales y sociales, incluidas las relacionadas con una transición justa y equitativa a una economía con bajas emisiones de carbono. También podría haber dificultades derivadas de los intereses creados a medida que se eliminaran gradualmente determinados programas de subvenciones ([FMI-OCDE-Banco Mundial-OMC, 2022](#)). Para garantizar una reforma eficaz y responsable es imprescindible que haya una mayor transparencia y una comprensión más profunda de los flujos de subvenciones. Además, intensificar la cooperación y el diálogo internacionales podría contribuir a evitar una "carrera" ineficiente para subvencionar tecnologías "verdes" o inocuas para el medio ambiente que podría provocar tensiones comerciales innecesarias, distorsionar la competencia internacional y perjudicar de forma desproporcionada a las economías en desarrollo más pequeñas y con recursos fiscales limitados.

### **¿Qué se podría hacer para armonizar las medidas de ayuda con los planes de política más amplios en materia de acción climática?**

Tener una mejor comprensión de las repercusiones ambientales de las subvenciones y de otras medidas de ayuda existentes en todos los sectores ayudaría a identificar las prioridades de reforma en este ámbito. En este contexto,

el diseño cuidadoso de cualquier subvención nueva podría contribuir a abordar la crisis climática, minimizando al mismo tiempo las fricciones comerciales y otros posibles efectos indirectos negativos. Los Gobiernos podrían evaluar las repercusiones ambientales de las políticas de apoyo y la posibilidad de reorientarlas para apoyar los planes de mitigación del cambio climático y adaptación a él.

Los Miembros de la OMC han notificado cada vez más medidas de ayuda en favor de la acción climática (véase el recuadro). Además, la OMC no solo constituye un foro en el que abordar y resolver los problemas relacionados con el comercio, sino que también facilita una mayor cooperación comercial en apoyo del desarrollo sostenible. Los Miembros han planteado con frecuencia en diversos órganos de la OMC (como el Consejo General, el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Comité de Agricultura y el Comité de Comercio y Medio Ambiente) cuestiones relacionadas con la mejora de la transparencia de las subvenciones y la evaluación de la eficacia de las normas vigentes para abordar determinados tipos de subvenciones ([FMI-OCDE-Banco Mundial-OMC, 2022](#)).

En la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en junio de 2022, los Ministros de Comercio demostraron el importante papel que puede desempeñar la OMC en la reforma de las subvenciones cuando alcanzaron un acuerdo histórico para poner freno a un gasto público anual de USD 22.000 millones en subvenciones a la pesca perjudiciales que fomentan la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, la pesca poblaciones de peces sobreexplotadas y la pesca en zonas no reguladas de alta mar ([OMC, 2023a](#)). Son recursos que pueden destinarse a usos mejores. Está en curso una segunda fase de estas negociaciones para reducir aún más las subvenciones que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca.

Además, hay dos nuevas iniciativas ambientales plurilaterales en la OMC que abordan específicamente los efectos de las subvenciones en el medio ambiente y su posible reforma. En primer lugar, en el marco de los [Debates Estructurados sobre el Comercio y la Sostenibilidad Ambiental](#), los Miembros de la OMC participantes<sup>11</sup> están examinando la forma de identificar los efectos ambientales y comerciales de las subvenciones. Están analizando la información existente para comprender mejor estos efectos y las posibles lagunas de información, y examinando oportunidades para abordar esos efectos. Los participantes han debatido sobre las subvenciones agrícolas, las subvenciones a los combustibles fósiles, las subvenciones industriales y las subvenciones "verdes" o favorables para el medio ambiente. La finalidad de estos debates es intensificar la labor en esferas de interés común, promover la transparencia e identificar medidas concretas que los Miembros podrían adoptar

de forma inclusiva y transparente, teniendo en cuenta las circunstancias de los diversos Miembros y sus necesidades de desarrollo específicas.

En segundo lugar, los copatrocinadores de la iniciativa de [Reforma de las Subvenciones a los Combustibles Fósiles](#) que se lleva a cabo en la OMC están centrando su labor en los amplios beneficios (comerciales, económicos, sociales y ambientales) asociados a la reforma de estas subvenciones y a la reasignación de los recursos públicos a proyectos verdes y resilientes al cambio climático. Los Miembros participantes<sup>12</sup> han pedido una mayor transparencia de las subvenciones a los combustibles fósiles y un equilibrio entre las consideraciones de desarrollo y las sociales durante la reforma de esas subvenciones. Los participantes también han examinado ámbitos en los que la OMC podría contribuir a los esfuerzos para hacer avanzar la reforma, como la promoción de buenas prácticas para garantizar que las medidas de ayuda a los combustibles fósiles adoptadas durante las crisis energéticas sigan siendo de carácter específico, transparente y temporal. Otros esfuerzos podrían ser lograr que se comprenda mejor la clasificación de las subvenciones en función de sus efectos en el medio ambiente y el comercio, y aumentar la transparencia de las subvenciones haciendo un mejor uso de los mecanismos de la OMC existentes.

Por último, algunos participantes en el [Diálogo en la OMC sobre la Contaminación Producida por los Plásticos y el Comercio de Plásticos Ambientalmente Sostenible](#) también han planteado la pertinencia de las subvenciones para los plásticos vírgenes (o sea, materiales nuevos que suelen emplearse para fabricar productos de plástico), en particular en el contexto de sus efectos sobre la competitividad de los plásticos alternativos y los sustitutos no plásticos potencialmente eficaces y ambientalmente sostenibles.

A medida que la comunidad mundial trata de aumentar la financiación para el clima, especialmente para ayudar a los países en desarrollo a obtener una transición justa, la reorientación de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y de las subvenciones que distorsionan el mercado puede ser beneficiosa tanto para las personas como para el medio ambiente.