FAO, Informe de Pesca Nº 698 **FIPP/R698 (Es)**

ISSN 1014-6547

Informe de la

CONSULTA DE EXPERTOS SOBRE LA INDENTIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES DE LAS SUBVENCIONES EN LA INDUSTRIA PESQUERA

Roma, 3-6 de diciembre de 2002

Los pedidos de publicaciones de la FAO se han de dirigir a:
Grupo de Ventas y Comercialización
Dirección de Información
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Roma, Italia
Correo electrónico: publications-sales@fao.org
Fax: (+39) 06 5705 3360

Informe de la

CONSULTA DE EXPERTOS SOBRE LA IDENTIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES DE LAS SUBVENCIONES EN LA INDUSTRIA PESQUERA

Roma, 3-6 de diciembre de 2002

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN
Rome, 2002

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 92-5-30XXXX-X

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Publicaciones y Multimedia de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© **FAO 2002**

PREPARACIÓN DE ESTE DOCUMENTO

Este documento es el informe final de la Consulta de Expertos sobre la Identificación, Evaluación y Presentación de Informes de las Subvenciones en la Industria Pesquera, que se celebró en Roma del 3 al 6 de diciembre de 2002.

Distribución:

Todos los Miembros de la FAO
Lista de participantes
Otros países y organizaciones nacionales e internacionales interesados
Departamento de Pesca de la FAO
Oficiales Regionales de Pesca de la FAO

FAO.
Informe de la Consulta de Expertos sobre la Identificación, Evaluación y Presentación de Informes de las Subvenciones en la Industria Pesquera. Roma, 3-6 de diciembre de 2002.
FAO Informe de Pesca. No. 698. Roma, FAO. 2003. 102p.

RESUMEN

La Consulta de Expertos de la FAO sobre la Identificación, Evaluación y Presentación de Informes de las Subvenciones en la Industria Pesquera se celebró en la Sede de la FAO durante cuatro días a partir del 3 de diciembre de 2002. Asistieron a ella catorce expertos de otros tantos países, invitados a título personal, los cuales eligieron como Presidente al Dr. Trond Bjorndal y, como Vicepresidenta, a la Sra. Sita Kuruvilla, y aprobaron un programa que incluía dos asuntos principales: (i) el examen de un proyecto de guía para la identificación, evaluación y presentación de informes de las subvenciones en la industria pesquera; y (ii) comparación de la magnitud y los efectos de las subvenciones en el sector pesquero.

Los expertos consideraron que, con unas pocas modificaciones, el proyecto de guía constituía un excelente apoyo para los estudios sobre las subvenciones y recomendaron su utilización. Para incrementar la utilidad de la guía, los expertos recomendaron que la FAO realizara trabajos sobre: (i) los efectos a largo plazo de las subvenciones, (ii) la fijación de precios de los recursos, y (iii) los efectos de la inacción del gobierno. Aprobaron también ocho reglas de uso para la utilización de la guía, las cuales tienen por objeto facilitar las comparaciones internacionales en los estudios sobre subvenciones.

Los expertos consideraron importante que se utilicen las metodologías disponibles para evaluar los efectos derivados que las medidas adoptadas por los beneficiarios de las subvenciones ejercen sobre el medio ambiente, el comercio, el crecimiento económico y las condiciones sociales. La Consulta concluyó que la FAO debería promover el desarrollo y la utilización de modelos apropiados para la evaluación de los efectos de las subvenciones mediante estudios de casos reales.

ÍNDICE

	Párrafos
INTRODUCCIÓN	1-2
APERTURA DE LA CONSULTA	3
ELECCIÓN DEL PRESIDENTE	4
APROBACIÓN DEL PROGRAMA Y CALENDARIO	5
ANTECEDENTES Y PREPARATIVOS	6-7
EXAMEN DE LA "GUÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES DE LAS SUBVENCIONES EN EL SECTOR PESQUERO"	8-37
COMPARACIÓN DE LA MAGNITUD Y LOS EFECTOS DE LAS SUBVENCIONES EN EL SECTOR PESQUERO	38-43
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	44-56
APROBACIÓN DEL INFORME	57

APÉNDICES

		Página
A	Programa	10
B	Lista de Documentos	11
C	Lista de Participantes	12
D	Declaración inaugural del Sr. Ichiro Nomura, Subdirector General, Departamento de Pesca	15
E	Proyecto de guía para la identificación, evaluación y presentación de informes de las subvencione en el sector pesquero (por Lena Westlund, Consultora de la FAO)	17

INTRODUCCIÓN

1. La Consulta de Expertos sobre la Identificación, Evaluación y Presentación de Informes de las Subvenciones en la Industria Pesquera se celebró en la Sede de la FAO, Roma, Italia del 3-6 de diciembre de 2002.

2. Asistieron a la Consulta 14 expertos y 3 observadores, que aparecen enumerados en el Apéndice C. Los documentos presentados a los expertos figuran en el Apéndice B.

APERTURA DE LA CONSULTA

3. La Consulta de Expertos fue inaugurada por Sr. Ichiro Nomura, Subdirector General de Pesca. Al dar la bienvenida a los participantes, el Sr. Nomura señaló que las subvenciones a la industria pesquera continúan constituyendo una preocupación en las reuniones internacionales relacionadas con la pesca y el medio ambiente. Por ello, es comprensible que los Miembros de la FAO deseen saber más acerca de este controvertido instrumento de política. Continuó describiendo algunos de los trabajos realizados durante los últimos años, facilitando algunos detalles sobre los antecedentes del desarrollo del proyecto de guía para la identificación, evaluación y presentación de informes de las subvenciones en el sector pesquero. Alentó a los expertos a que trabajaron con ahínco para mejorar la Guía y asesorar a la Organización sobre la forma de incrementar sus trabajos para incluir también la evaluación de los efectos en la sostenibilidad, el comercio y el desarrollo. La declaración inaugural del Sr. Nomura se adjunta como Apéndice D.

ELECCIÓN DEL PRESIDENTE

4. La Consulta de Expertos eligió como Presidente al Dr. Trond Bjorndal y, como Vicepresidenta, a la Sra. Sita Kuruvilla.

APROBACIÓN DEL PROGRAMA Y CALENDARIO

5. La Consulta de Expertos aprobó el programa y calendario que figuran en el Apéndice A al presente informe.

ANTECEDENTES Y PREPARATIVOS

6. Al tratar, por una parte, de cumplir la recomendación hecha por el Comité de Pesca (COFI) de la FAO en 2001 y, por otra parte, seguir las conclusiones de la primera Consulta de Expertos de la FAO sobre subvenciones pesqueras[1], se vio con claridad que la falta de datos detallados sobre la naturaleza, la magnitud y el impacto de las subvenciones en el sector constituía un obstáculo notable a los progresos. El Departamento de Pesca de la FAO decidió entonces como primera medida técnica tratar de elaborar la metodología que permita obtener datos cuantitativos pertinentes para evaluar los efectos de las subvenciones. Una Guía que ayude a identificar y evaluar las subvenciones e informar sobre ellas – sin entrar en sus potenciales efectos secundarios fuera de las empresas beneficiarias – podría constituir el primer paso en una estrategia que, en una segunda y posteriores etapas, ayudaría a elaborar

[1] Consulta de Expertos sobre Incentivos Económicos y Pesca Responsable (Roma, 28 de noviembre -1 de diciembre de 2000) - FAO Informe de Pesca Nº.638

indicadores cuantitativos de la importancia de estos efectos secundarios (en el comercio, el medio ambiente y el desarrollo), así como a facilitar su análisis.

7. Durante 2002, el Departamento de Pesca de la FAO preparó un proyecto de "Guía para la identificación, evaluación y presentación de informes de las subvenciones en el sector pesquero" (la Guía). Se realizaron los trabajos siguientes:

- se preparó un primer anteproyecto;
- se obtuvo la aprobación para probar el proyecto de Guía realizando un estudio de las subvenciones pesqueras en cuatro Estados Miembros (un país con economía en transición, un país de bajos ingresos, un país de ingresos medios superiores y un país en desarrollo);
- Se firmaron cartas de acuerdo con oficinas/organizaciones de los países interesados para la ejecución de estudios prototipo;
- el Departamento FI, por medio de misiones sobre el terreno, proporcionó respaldo técnico y supervisión a organizaciones/instituciones nacionales contratadas para la utilización del proyecto de Guía en la preparación de estudios prototipo[2];
- se volvió a redactar el proyecto de Guía basándose en la experiencia obtenida de los estudios prototipo; y
- se sometió la segunda versión del proyecto de Guía a un examen por expertos, el cual constituyó la base para la tercera versión que se presenta a esta Consulta.

EXAMEN DE LA "GUÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES DE LAS SUBVENCIONES EN LA INDUSTRIA PESQUERA"

8. La Consulta decidió organizar los debates de conformidad con las sugerencias formuladas en el documento presentado sobre la introducción al proyecto de Guía para la identificación, evaluación y presentación de informes de las subvenciones en la industria pesquera (FI:ECFS/2002/3). Se reproduce la Guía en el Apéndice E.

9. La Sra. Lena Westlund, autora principal de la Guía, por invitación de la Presidencia, hizo la presentación de las cuestiones que se habían planteado en el curso de la elaboración de la Guía. Siguió un debate general del contexto y finalidad de la Guía. En los párrafos que siguen se resumen las observaciones formuladas y las conclusiones a que se llegó en el curso de estos debates.

10. Las subvenciones no se estudian en un vacío. Es importante que los datos y la información que se recojan sobre las subvenciones se elijan de forma que resulten útiles no sólo para realizar el análisis especificado en la Guía, sino también a fin de que sirvan para su uso en estudios destinados a estimar y evaluar el impacto de las subvenciones en la sostenibilidad, el desarrollo económico y el comercio. Esto influye también en la forma en que se presenta la información.

11. No obstante, la Consulta reconoció al mismo tiempo que la Guía no es normativa con respecto a las subvenciones. Aunque proporciona orientaciones destinadas a evaluar los

[2] El informe resultante del estudio realizado en Trinidad y Tobago se adjunta como documento de información FI:ECFS/2002/Inf. 4 - Study on Subsidies in The Fisheries Sector of Trinidad and Tobago

costos para quien las proporciona y los beneficios para quien las recibe, no ofrece metodologías para evaluar si las subvenciones tienen repercusiones en los aspectos sociales, económicos, ambientales, comerciales y otras características de las economías en las que se utilizan. La información obtenida mediante la utilización de la Guía debería ser evaluada ulteriormente y complementada con otros tipos de información antes de poder emitir juicios sobre el impacto de las subvenciones.

12. La Guía ofrece un marco para poder definir las subvenciones, pero deja en libertad al usuario para elegir qué políticas gubernamentales deben considerarse o no como subvenciones. Se manifestó un amplio consenso entre los expertos en que este enfoque no es constructivo. Se sugirieron dos remedios. En primer lugar, se sugirió que la Guía debería aclarar también a sus usuarios lo que, desde el punto de vista de la teoría económica, podría o debería considerarse como subvención, y facilitar comparaciones internacionales. En segundo lugar, la Guía debería facilitar también información sobre lo que debería considerarse como una subvención para el sector pesquero, teniendo en cuenta la práctica internacional. Se reconoció que en la práctica internacional influyen también las disposiciones institucionales, así como la disponibilidad de recursos del sector público, y que cualquier comparación internacional que se haga debe reconocer tales diferencias.

13. La Consulta examinó también la cuestión de las comparaciones internacionales de la magnitud de las subvenciones y su evaluación. Reconoció que era preciso realizar más trabajos tanto en lo que respecta a los criterios para identificar las subvenciones, como con respecto a los puntos de referencia para evaluar sus valores. Posiblemente la tarea sería más fácil en lo relativo a acordar criterios para identificar las subvenciones que para llegar a un acuerdo sobre los puntos de referencia para sus evaluaciones.

14. La Consulta examinó los conceptos de subvenciones 'positivas frente a negativas' y 'buenas frente a malas'. Tomó nota de que los economistas tenían una idea común de la connotación de estos términos. Sin embargo, como no ocurría así con quienes se ocupan de la cuestión y no son economistas de profesión, se convino en tratar de evitar la utilización de estos términos y, cuando resultara útil, sustituir la terminología de "positivas frente a negativas" con la de subvenciones que 'incrementan/reducen los ingresos' e 'incrementan/reducen los costos'.

15. La Consulta tomó nota también de que no sería suficiente señalar el efecto únicamente en el beneficiario. Para comprender el resultado total de una política es necesario considerar también los efectos económicos en la industria y en la sociedad en su conjunto.

16. Al examinar el Capítulo 4 de la Guía, "¿Qué es una subvención pesquera?", la Consulta observó que la amplísima gama de políticas públicas examinadas indicaba que la definición de hecho de subvenciones tiene un ámbito de aplicación mucho más amplio que la utilizada en el Acuerdo de la OMC sobre las Subvenciones y Medidas Compensatorias. Se señaló esto con aprobación, ya que la Consulta estimó que esta definición más amplia es útil para la evaluación subsiguiente de los impactos en el medio ambiente.

17. En el Capítulo 4, la Guía utiliza el concepto de "especificidad" para determinar si una medida de política es subvención o no. La Guía designa una medida de política como 'específica" si no es "normal". Algunos expertos consideraron que el sentido común, la teoría económica y los análisis muestran que algunas medidas de política – aunque aplicables al conjunto de la economía – ejercen de hecho en los beneficiarios impactos que en último

término conducen a efectos que son indeseables. Por ello, tales medidas de política, aunque normales en la economía en cuestión, podrían considerarse como subvenciones.

18. Se señaló, y la Consulta reconoció, que los países en desarrollo representan por diversos conceptos una situación especial que debe tenerse en cuenta al evaluar los impactos de las subvenciones.

19. Además, la Consulta convino en que el apoyo al sector pesquero financiado por medio de la ayuda exterior debería considerarse como subvención.

20. La Consulta sostuvo un amplio debate sobre las cuatro categorías de subvenciones expuestas en la Guía (Capítulo 5): (1) transferencias financieras directas; (2) servicios y transferencias financieras indirectas; (3) intervenciones con distintos efectos a plazo corto y a plazo largo; y (4) ausencia de intervención. Aunque se reconoció que es más fácil trabajar con las dos primeras categorías, se convino en que es importante mantener las cuatro categorías de la Guía. Además, se llegó a la conclusión de que:

- las subvenciones incluidas en las categorías 1 y 2 pueden tener también efectos a largo plazo
- las subvenciones de las categorías 1 y 2 generalmente pueden medirse en términos monetarios.

21. Hubo también acuerdo general en que la Guía no debería constituir un intento rígido de clasificar las subvenciones en diferentes categorías. El objeto de éstas es servir como instrumento útil a quienes emplean la Guía, Por ello, su finalidad debería presentarse con claridad en la Guía.

22. Se convino en que es útil dividir la categoría 2 en, al menos, dos subcategorías: transferencias directas y servicios (incluyendo, entre otras cosas, los costos de la ordenación pesquera). Por otra parte, no se podía dar ningún asesoramiento definitivo sobre la duración máxima del concepto "a corto plazo". Se consideró más apropiado dejar que las circunstancias decidan este límite. La Consulta no pudo identificar una norma general para separar los efectos directos de los efectos en un segundo momento y las consecuencias indirectas.

23. La Consulta convino en que no deberían examinarse en la Guía los efectos en los resultados económicos de las actividades que aportan insumos a la industria pesquera y de las que se derivan de ella. Las consecuencias indirectas se deberían identificar –pero no evaluar ni cuantificar- por medio de la Guía, en forma de externalidades. Debería hacerse esto en la labor de seguimiento tratando de evaluar el impacto de las subvenciones en el medio ambiente, el desarrollo y el comercio.

24. En el curso de los debates sobre el Capítulo 6 (Evaluación de las subvenciones), se vio con claridad que, en lo relativo al período que debe considerarse en la identificación de las subvenciones, la mayoría de los expertos de la Consulta se mostraron partidarios del enfoque adoptado en la Guía, es decir, calcular el volumen o valor anual de las subvenciones. Además, deberán abordarse los efectos a largo plazo en la medida de lo posible.

25. La Consulta tomó también nota de que, con respecto a la infraestructura (en particular los puertos y grandes activos fijos análogos) y otros servicios, hay que aplicar con mucho

cuidado el procedimiento para calcular el valor para el usuario beneficiario. Esto significa, entre otras cosas, que lo que es importante no es la finalidad pretendida de un servicio, sino su utilización real. Por ejemplo, un puerto construido para los barcos pesqueros, que se convierte en un puerto exclusivamente deportivo, no habrá ejercido ningún efecto en la industria pesquera y, por lo tanto, no deberá considerarse una subvención.

26. En cuanto a la infraestructura, se convino en que sería útil reservar en la Guía el término "infraestructura" solamente para la infraestructura física, y no debería utilizarse para describir instituciones y servicios gubernamentales.

27. Con respecto a los costos de oportunidad de los recursos gubernamentales utilizados, se convino en que, en lo relativo a la infraestructura (puertos) y servicios (préstamos) principales facilitados por el gobierno, sería preferible calcular el costo de oportunidad del capital.

28. Se debatió ampliamente la cuestión del acceso a los caladeros en forma gratuita o a precio inferior al del mercado. Se complica la cuestión debido a: (i) la distinción entre recuperación de gastos de los costos de la ordenación pesquera y el pago por el acceso al recurso, y (ii) el problema de cuál es una tarifa normal para el derecho de acceso.

29. La Consulta convino en que el punto de partida del debate es que lo "normal" es que los gastos de la ordenación y los de investigación y desarrollo deben recuperarse y, si no se hace, esto equivale a una subvención facilitada al sector. Sin embargo, la Consulta señaló a este respecto que hay que tener cuidado cuando se evalúa el valor de esta subvención para la industria.

30. La Consulta examinó después lo que podría ser una norma para estimar lo que cabe esperar que sea un derecho de acceso razonable "puro", es decir, que represente un derecho que no incluya el pago de servicios de ordenación. Se señaló que tal derecho será una parte de la rentabilidad del recurso. No obstante, por razones prácticas, la Consulta cuantificó el derecho de acceso como un porcentaje del valor de la captura desembarcada, no como porcentaje de la rentabilidad del recurso. Por ello, la Consulta sugirió que la Guía indique que:

- se investigue, cuando sea posible, cada pesquería para determinar qué rentabilidades de los recursos se generan;
- cuando no pueda obtenerse ninguna información, se utilice en primer término una cifra del 3 al 5 % del valor desembarcado como indicador del derecho de uso apropiado y del valor de la subvención proporcionada, en caso de que no se cobrara ;
- por último, se reconozca que, en algunas pesquerías, sería apropiado un derecho de acceso de cero y, por lo tanto, no existe ninguna subvención del pago de la rentabilidad del recurso.

31. La Guía ofrece algunos ejemplos de las dificultades que se encuentran cuando los servicios o instalaciones gubernamentales son utilizados también por otras empresas ajenas al sector pesquero. En la Guía, las claves para la asignación son las proporciones utilizadas para dividir los costos para el productor – y los beneficios para el receptor – entre el sector pesquero y el resto de la economía. Se examinaron las claves de distribución. La Consulta reconoció que los usuarios de la Guía tendrían que actuar con pragmatismo al definir las claves de distribución.

32. La Consulta, tras algunos debates, concluyó que es razonable valorar el acceso a los recursos en países extranjeros de forma diferente al acceso a los recursos de aguas nacionales.

33. La Consulta reconoció que la evaluación de las subvenciones de las categorías 3 y 4 es una tarea difícil. Puede resultar especialmente complicado en pesquerías explotadas por más de un país y en las sujetas a acuerdos pesqueros internacionales. Debería incrementarse el asesoramiento que se ofrece en la Guía con respecto de estas categorías de subvenciones. Sería útil realizar trabajos analíticos encaminados a aclarar la forma en que las categorías 3 y 4 influyen en los receptores.

34. En su examen del Capítulo 7 de la Guía, "Análisis de gastos e ingresos", la Consulta consideró que se necesita información sobre gastos e ingresos en relación con los beneficiarios de las subvenciones. Normalmente dicha información se presentará por industrias. Sería útil examinar la forma en que la información anual elaborada mediante el uso de la Guía puede situarse en el contexto de un período más largo.

35. Al examinar el Capítulo 8 de la Guía, "Análisis comparativo", la Consulta observó que las relaciones propuestas en la Guía tendrían un uso nacional e internacional. Dichas relaciones están destinadas a utilizarse en un contexto nacional. Se convino en que se necesitarían más trabajos para hacer que estas relaciones pudieran utilizarse en comparaciones internacionales.

36. Antes de que la Consulta concluyera su examen de la Guía, la Sra. Sita Kuruvilla describió la forma en que una versión anterior de la Guía había sido utilizada por el Gobierno de Trinidad y Tabago para la identificación, evaluación y presentación de informes de las subvenciones. La Consulta tomó nota de la gran cantidad de trabajo realizado y la información completa producida, y elogió a dicho gobierno por sus esfuerzos.

37. Al concluir su examen del proyecto de "*Guía para la identificación, evaluación y presentación de informes de las subvenciones en el sector pesquero*", la Consulta expresó satisfacción por la excelente labor realizada en la elaboración de la misma. Tomó nota de que sería útil que varias organizaciones internacionales que trabajan en esta esfera acordaran un método y un formato de presentación de informes comunes. Se reconoció asimismo que la Guía tiene un ámbito limitado, ya que no permite al usuario evaluar la medida en que las subvenciones consiguen los objetivos establecidos por los gobiernos, porque tales objetivos quedan más allá de los efectos en los resultados económicos de las empresas beneficiarias.

COMPARACIÓN DE LA MAGNITUD Y LOS EFECTOS DE LAS SUBVENCIONES EN EL SECTOR PESQUERO

38. La Consulta examinó la forma de promover la utilización normalizada de la Guía. Examinó varias reglas de uso relativas a la utilización de la metodología en el estudio, así como al informe producido como resultado del mismo.

39. La Consulta convino en proponer las siguientes reglas de uso:

> *Primera regla*: especificar el ámbito geográfico y subsectorial del estudio;
> *Segunda regla*: enumerar las subvenciones que se han definido y analizado en el estudio;

Tercera regla: especificar los puntos de referencia utilizados para cuantificar las subvenciones;
Cuarta regla: especificar claramente en el estudio claves de distribución para las subvenciones mixtas;
Quinta regla: incluir los gastos administrativos realizados por el proveedor como parte del costo de la subvención para el proveedor de la misma;
Sexta regla: especificar cuándo se han incluido en la estimación de las subvenciones los costos de oportunidad para el proveedor de la subvención;
Séptima regla: basar el valor de las transferencias financieras directas en el gasto real del gobierno – incluyendo la depreciación al cabo del tiempo, si sucede – y en los gastos financieros que los beneficiarios han podido evitar por recibir la transferencia;
Octava regla: considerar que los bienes y servicios facilitados al receptor tienen un valor de subvención correspondiente a la diferencia entre lo que el beneficiario habría pagado por bienes y/o servicios equivalentes, si se suministran en el mercado, y lo que ha pagado de hecho al proveedor público.

40. La Consulta volvió después sobre la cuestión de la forma de evaluar los distintos impactos de las subvenciones.

41. El Sr. Anthony Cox, de la Secretaría de la OCDE, presentó el documento: "What makes a subsidy environmentally harmful: developing a checklist based on the conditionality of subsidies". Se señaló que la finalidad de la lista de comprobación es su uso en varios sectores económicos, incluido el pesquero, y que es un instrumento que puede emplearse para clasificar las subvenciones según sus efectos ambientales, pero que no sustituye al estudio en profundidad que se necesitaría para documentar cabalmente tales efectos. De hecho, ya en el taller de la OCDE en el que se formuló por primera vez la propuesta, se habían hecho varias modificaciones en la lista que la hacían más apropiada para el sector pesquero. Se informó a la Consulta de que, con respecto a la pesca, la Secretaría de la OCDE continuaría realizando estudios de casos y trabajos para hacer más explícito y preciso el concepto de "filtro de política".

42. La Consulta reconoció la utilidad potencial de la lista de comprobación, pero consideró importante que se trabajara directamente en la aplicación de las metodologías disponibles para evaluar los impactos creados por las acciones de los beneficiarios de las subvenciones en el medio ambiente, el comercio, el crecimiento económico y las condiciones sociales.

43. La Consulta consideró asimismo que, si la FAO decide elaborar una lista de comprobación para clasificar las subvenciones según sus impactos, debería realizarse esta labor en consulta estrecha con las organizaciones internacionales pertinentes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

44. Con el fin de evitar la duplicación de trabajos y conseguir sinergias entre las organizaciones intergubernamentales que tratan cuestiones relacionadas con la utilización de subvenciones en la pesca, se invitó a los observadores a informar a la Consulta sobre sus programas de trabajo pertinentes.

45. El observador de la CPPS, Sr. Adolfo Jalil, destacó la importancia que la CPPS atribuye a la labor encaminada a ofrecer información sobre los impactos de las subvenciones

en el comercio y el medio ambiente. La CPPS está promoviendo trabajos sobre estos asuntos por medio de grupos de trabajo establecidos recientemente en los que participan los estados miembros. Declaró que, acerca de este tema, la CPPS desearía establecer un marco para la cooperación técnica con la FAO.

46. El observador de la OCDE, Sr. Anthony Cox, hizo referencia al largo historial de los trabajos de la OCDE en materia de subvenciones pesqueras y mencionó que los últimos de esta serie de trabajos eran un estudio sobre liberalización del comercio y pesca, y un estudio sobre costos de la ordenación pesquera. Como seguimiento del Taller de la OCDE sobre subvenciones ambientalmente peligrosas, celebrado recientemente, la Secretaría de Pesca realizaría estudios de casos utilizando la lista de comprobación (véase el párrafo 41) y el trabajo sobre el filtro de política conexo.

47. La observadora del PNUMA, Sra. Anja von Moltke, declaró que los trabajos del PNUMA relacionados con la pesca habían cobrado importancia como resultado de la Declaración Ministerial de Doha. Parte del actual programa de trabajo trata de documentar la interacción entre las subvenciones, el exceso de capacidad y la sobrepesca. Para tratar estos temas se habían organizado varios estudios de países y talleres informales con la participación de los interesados, incluyendo organizaciones pertinentes. Los trabajos futuros se centrarían en el análisis del impacto de las subvenciones con distintas condiciones de ordenación y en ofrecer orientaciones a los países para el desarrollo de políticas pesqueras sostenibles.

48. Después de estas presentaciones, la Consulta planteó la cuestión de cuáles serían el seguimiento y la continuación apropiados en relación con las subvenciones y la pesca.

49. La Consulta concluyó que la Guía es el instrumento más apropiado para su utilización en el estudio de las subvenciones y está ya lista para su empleo. Los expertos alentaron a la FAO aprestar asistencia a los Miembros en la realización de estudios basados en la Guía y a publicar sus informes. Por último, se consideró importante que se informara a la FAO sobre la experiencia derivada de la utilización de la Guía, ya que sería apropiado realizar una revisión de la misma algún tiempo después.

50. Simultáneamente, la FAO debería trabajar para mejorar las orientaciones sobre la forma de identificar y evaluar las subvenciones clasificadas en las categorías 3 y 4. Inicialmente estos trabajos podrían encaminarse a proporcionar evaluaciones cuantitativas. Asimismo, es importante que se faciliten orientaciones sobre la forma de situar el análisis anual en un marco de varios años.

51. La Consulta instó específicamente a la FAO a que trabajara en las cuestiones siguientes: (i) los efectos a largo plazo de las subvenciones; (ii) determinación de los precios de los recursos; y (iii) los efectos de la inacción gubernamental.

52. La Consulta reconoció que los datos obtenidos mediante la aplicación de la Guía podrían utilizarse para realizar análisis empíricos a efectos de calcular los impactos. Fundamentalmente se trata de determinar el estímulo para la empresa, evaluar la reacción de ésta al estímulo y, después, determinar los efectos a plazos corto y largo en la capacidad pesquera, en las poblaciones ícticas, en el comercio, etc. La Consulta recomendó firmemente que se realizara este tipo de análisis.

53. La Consulta concluyó que la FAO debería promover el desarrollo y la utilización de modelos apropiados para evaluar el impacto de las subvenciones mediante estudios de casos reales.

54. Con respecto a los impactos ambientales, se dispone de varios métodos, entre los que figuran la aplicación de modelos econométricos y bioeconómicos. Será necesario ajustar los modelos para tratar distintos tipos de subvenciones, entre otros, los costos de la ordenación, así como la dinámica del esfuerzo de pesca y las poblaciones ícticas. La Consulta reconoció que se necesitaba un esfuerzo considerable en términos de desarrollo de modelos y compilación de datos. No es probable que pueda utilizarse un modelo para evaluar todos los tipos posibles de impactos, sino que se necesitará adaptar los modelos al tipo de impacto que se estudie.

55. En cuanto al impacto en el comercio, se necesitará un enfoque diferente. El análisis de la competitividad mundial, tal como se utiliza en la literatura sobre el comercio internacional, permite el uso inmediato de datos sobre las subvenciones (en conjunción con datos sobre coeficientes de insumos-producto para actividades de captura y elaboración) para evaluar el impacto de las subvenciones en el comercio pesquero. Debido a su enfoque de equilibrio parcial, resulta relativamente fácil realizar análisis comparativos estáticos o de sensibilidad en torno a parámetros importantes de las actividades pesqueras.

56. La Consulta afirmó que sería apropiado realizar estudios de casos, basados en los modelos arriba descritos, para analizar el impacto de las subvenciones tanto en el medio ambiente como en el comercio, y recomendó que se realicen tales estudios de casos.

APROBACIÓN DEL INFORME

57. El informe fue aprobado el 6 de diciembre de 2002.

APÉNDICE A

PROGRAMA

(a) Apertura de la Consulta de expertos

(b) Disposiciones administrativas para la reunión

(c) Elección del Presidente

(d) Examen de la "Guía para la identificación, evaluación y presentación de informes de las subvenciones en el sector pesquero"

(e) Comparación de la magnitud y los efectos de las subvenciones en el sector pesquero

(f) Conclusiones y recomendaciones

(g) Aprobación del informe

APÉNDICE B

LISTA DE DOCUMENTOS

FI:ECFS/2002/1	Provisional Agenda
FI:ECFS/2002/2	Introduction to the Draft Guide for Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fisheries Sector
FI:ECFS/2002/3	Assessing and Reporting on Subsidies in the Fisheries Sector Guide for discussion of the Draft Guide for Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fishing Industry
FI:ECFS/2002/4	Draft guide for Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fisheries Sector
FI:ECFS/2002/5	Comparing the magnitude and the effects of subsidies in the fisheries sector
FI:ECFS/2002/Inf. 1	List of documents
FI:ECFS/2002/Inf. 2	List of participants
FI:ECFS/2002/Inf. 3	Prospectus
FI:ECFS/2002/Inf. 4	Study on Subsidies in the Fisheries Sector of Trinidad & Tobago
FI:ECFS/2002/Inf. 5	Report of the Expert Consultation on Economic Incentives and Responsible Fisheries (Rome, 28 November-1 December 2000) FAO Fisheries Report No.638
FI:ECFS/2002/Inf. 6	Papers presented at the Expert Consultation a on Economic Incentives and Responsible Fisheries (Rome, 28 November-1 December 2000) FAO Fisheries Report No.638/Suppl.
FI:ECFS/2002/Inf. 7	What makes a subsidy Environmentally Harmful: Developing a checklist based on the conditionality of subsidies. Author: Jan Pieters. Presented at the OCDE Workshop on Environmentally Harmful Subsidies (Paris, 7-8 November 2002)
FI:ECFS/2002/Inf. 8	Report of the Ad Hoc Meeting of Intergovernmental Organizations on Work Programmes Related to Subsidies in Fisheries (Rome, 21-22 may 2001). FAO Fisheries Report No. 649
FI:ECFS/2002/Inf. 9	Report of the Second Ad Hoc Meeting of Intergovernmental Organizations on Work Programmes Related to Subsidies in Fisheries (Rome, 4-5 July 2002). FAO Fisheries Report No. 688

APÉNDICE C

LISTA DE PARTICIPANTES

CAMERÚN

NJIFONJOU, Oumarou
Economista pesquero
SRHOL-IRAD, PMB 77 Limbe
Cameroon
Tel.: (237) 9987616
Fax: (237) 3332376
E-mail: njifonjo@caramail.com

CANADÁ

SCHRANK, William E.
Profesor
Department of Economics
Memorial University
St. John's, Newfoundland, A1C 5S7
Canada
Tel. 902,245 6749
Fax: 902.245 5141
E-mail:wschrank@mun.ca;
w.schrank@ns.sympatico.ca

CHINA

ZHANG, Linxiu
Profesor y Director Adjunto
Center for Chinese Agricultural Policy (CCAP)
Chinese Academy of Sciences (CAS)
Building 917, Datun Road, North Asian Games Village,
Beijing 100101, China
Tel. (86.10) 64856834/64889440
Fax: (86.10) 64856533
E-mail: lxzhang@public.bta.net.cn

ESPAÑA

FRANQUESA, Ramón
Profesor
Gabinete de Economía del Mar
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Barcelona
Av. Diagonal 690
08031 Barcelona
España
Tel. +34932856 803
E-mail: ramon@gemub.com

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

MILAZZO, Matteo
Analista de Políticas
National Marine Fisheries Service
NOAA, US Department of Commerce
1315 East-West Highway, Silver Spring, MD 20910.
USA
Tel. (301) 713-2276
Fax: (301) 713-2313
E-mail: Matteo.Milazzo@noaa.gov

INDIA

DATTA, Samar K.
Profesor y Presidente
Center for Management in Agriculture (CMA)
Indian Institute of Management (IIM)
Vastrapur, Ahmedabad 380015
Gujarat, India
Tel. (91)796324818
Fax: (91)796306896
E-mail: sdutta@iimadh.ernet.in;
samardatta@hotmail.com

INDONESIA

JUSUF, Gellwynn
Asesor, Ministry of Marine Affairs and Fisheries
Gd. Humpuss. Medan Merdeka
Timur No. 16, Jakarta 10110
Indonesia
Tel. (62-21) 3522515
Fax : (62-21)3522515
E-mail: gellwynn@cbn.net.id

ISLANDIA

MATTHIASSON, Thorolfur Geir
Profesor Asociado
Faculty of Economics and Business
University of Iceland, Iceland
Tel. (354)5671510/(354)525 4530
Fax: (354)5526806
E-mail: totimatt@hi.is

JAPÓN

KASE, Kazutoshi
Hasta marzo de 2003:
Investigador invitado
Nissan Institute of Japanese Studies
27 Winchester Road, Oxford, OX26NA,
United Kingdom
Tel. +441865284515
Fax +441865274574
E-mail: kazutoshi.kase@st-antonys.oxford.ac.uk
Después de marzo de 2003:
Profesor
Institute of Social Sciences
University of Tokyo
3-7-1 Hongo, Bunkyo-ku, Tokyo
113-0011 Japan
Tel: (81.3)58414976
Fax: (81.3)5841 4905
E-mail: kase@iss.u-tokyo.ac.jp

NORUEGA

BJORNDAL, Trond
Profesor
Centre for Fisheries Economics
Norwegian School of Economics and business Administration
Helleveien 30, N-5045 Bergen
Norway
e-mail: Trond.Bjorndal@nhh.no
t.bjorndal@ic.ac.uk

NUEVA ZELANDIA

SHARP, Basil Milsom H.
Profesor
Dept. of Economics
University of Auckland
PB 92019 Auckland
New Zealand
Tel. 64-9 373 75 99
Fax: 64-9 373 74 27
E-mail: b.sharp@auckland.ac.nz

PERÚ

ZUZUNAGA, Jorge
Asesor de Pesca
Vice-Ministerio de Pesquería
Ministerio de la Producción
Calle Uno Oeste No. 060 – Urbanización Corpac, San Isidro, Lima
Perú
Tel.: (511)4753218/(511)2243416
Fax: (511)2242950
E-mail: jzuzunaga@minpes.gob.re
jzuzunag@yahoo.com

SIERRA LEONA

KAINDANEH, Peter Munda
Economista
1301 Walkers Line
Burlington ON, L7M 4N7
Canada
Tel.: 905 332 3305
Cell. Tel.: 905 315 0269
Fax: 905 332 7934
E-mail: kaindaneh@yahoo.com

TRINIDAD Y TABAGO

KURUVILLA, Sita Heidi
Funcionario de Pesca
Fisheries Division
Ministry of Agriculture, Land and Marine Resources, St Clair Circle
Port of Spain
Trinidad and Tobago
Tel. +18686271684 (Personal)/
(186)86344504/5 (Office)
Fax: +18686344488
E-mail: tsk@tstt.net.tt (Personal)
Mfau2fd@tstt.net.tt (Office)

FAO

WIJKSTRÖM, Ulf N.
Jefe, Servicio de Planificación del Desarrollo
Dirección de Políticas y Planificación Pesqueras
Tel: (+39.06)57053156
Fax: (+39.06)57056500
E-mail: Ulf.Wijkstrom@fao.org

GUMY, Angel
Oficial Superior de Planificación Pesquera
Servicio de Planificación del Desarrollo
Tel: (+39.06)57056471
Fax: (+39.06)57056500
E-mail: Angel.Gumy@fao.org

WESTLUND, Lena
Consultor
Badhusvägen 13
132 37 Salts Jö-Boo
Sweden
Tel: (+46)8 57028750
Mobile: (+46)708 548813
E-mail: lena.westlund@swipnet.se

OBSERVADORES

VON MOLTKE, Anja
Economics and Trade Branch
Division of Technology, Industry and Economics
United Nations Environment Programme
International Environment House
15 Chemin des Anémones -CH-1219
Genève, Switzerland
Tel: 41-22-917 8137
Fax: 41-22-917 8076
E-mail: anja.moltke@unep.ch

COX, Anthony
Analista Superior
Fisheries Division
OCDE
2 rue Andre-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel: (33) 1 45 24 95 64
Fax: (33) 1 44 30 61 21
email: anthony.cox@oecd.org

JALIL, Alfonso Alvarez
Director Económico - Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS)
Edificio Inmaral, 1er piso
Av. Carlos Julio Arosemena, Km 3
Guayaquil, Ecuador
Tel.: (593) 4 2221 202/2221 203
Fax: (593) 4 2221 201
E-mail: direcono@cppsnet.org
Web: www:cpps_int.org

APÉNDICE D

DECLARACIÓN INAUGURAL DEL SR. ICHIRO NOMURA, SUBDIRECTOR GENERAL DEPARTAMENTO DE PESCA

Bienvenidos a Roma. Tengo mucho gusto en recibirles y les agradezco haber aceptado nuestra invitación a participar en la Consulta de Expertos de la FAO sobre la Identificación, Evaluación y Presentación de Informes de las Subvenciones en la Industria Pesquera.

En los últimos años, como ustedes sabrán, se ha discutido mucho sobre las subvenciones en reuniones internacionales relacionadas con la pesca y/o el medio ambiente. Por ello, no es sorprendente que varios Miembros de la FAO desearan tener un mayor conocimiento de las subvenciones, especialmente porque constituyen un grupo controvertido de medidas de política. Así pues, los gobiernos tienen un interés natural en saber con exactitud qué eficacia tienen como medidas de política.

Hace dos años, el Comité de Pesca de la FAO nos aconsejó aquí en la Sede que continuáramos estudiando las subvenciones en el sector pesquero. El Comité nos pidió que emprendiéramos una evaluación cuantitativa y cualitativa de ellas y de sus efectos.

Esto parece decepcionantemente sencillo, pero, como ustedes saben, no lo es. El número de pesquerías que han de estudiarse es muy grande y, lo peor de todo, no tenemos un instrumento comprobado que podamos utilizar. Por ello, hemos comenzado por tratar de elaborar el instrumento, un instrumento que sea tajante, pero universal (un tipo de navaja suiza) y no exija demasiado para utilizarlo. La disponibilidad de un instrumento de este tipo debería permitir a cualquier gobierno tener una idea general de los costos y beneficios de las medidas de política económica – incluidas las subvenciones – aplicadas al sector pesquero.

Se ha elaborado una versión aproximativa de este instrumento. Su artífice es Lena Westlund. Todos ustedes la conocerán porque estará aquí durante toda la Consulta de Expertos. La Sra. Westlund – y mis colegas del Departamento de Pesca – han dedicado muchos esfuerzos para elaborar una guía que sea a la vez práctica y útil. A lo largo de este año, la Sra. Westlund ha realizado con carácter piloto cuatro estudios prototipo de la guía en cuatro países que representan economías algo diferentes.

Uno de los países era Trinidad y Tabago y aprovecho la oportunidad para dar las gracias al Gobierno de Trinidad y Tobago – por medio de la Sra. Kuruvilla que está entre nosotros – por habernos permitido reproducir el informe del estudio prototipo en beneficio de esta Consulta.

Sin embargo, la guía no es todo lo que necesitamos para cuantificar las subvenciones en el sector pesquero, sino solamente un primer paso. Hace falta utilizarla, y mejorarla después, basándonos en la experiencia acumulada de los usuarios. Pero antes de proponerla para su utilización por un número más amplio de usuarios, deseamos que ustedes apliquen a ella sus conocimientos técnicos y nos ayuden a mejorarla.

La guía no es lo único que figura en el programa. Se les pedirá también que examinen cómo elaborar métodos prácticos para medir – al menos de forma cualitativa – los efectos de las subvenciones en el medio ambiente, el comercio y el desarrollo.

Esta parte de la Consulta de expertos tiene como punto de partida una lista de comprobación elaborada por un economista de los Países Bajos, el Sr. Jan Pieters, el cual la presentó el mes pasado en un Taller de la OCDE en el que los participantes examinaron las subvenciones ambientalmente peligrosas. La Secretaría de la OCDE nos ha permitido amablemente utilizar el documento – y la correspondiente presentación en power point – en esta Consulta de Expertos. Por todo ello le agradecemos sinceramente.

Así pues, en la segunda parte de la Consulta de Expertos deseamos indicarles direcciones para futuros trabajos. Espero que lleguen a realizar esta tarea hacia el final de la jornada de mañana o a comienzos de la del jueves. No espero que, en ese momento, traten de finalizar la lista de comprobación para aplicarla en el sector pesquero. Ciertamente sería maravilloso que lo pudieran, pero quizás es más realista que examinen sus ventajas e inconvenientes y formulen después su opinión fundada sobre si debemos continuar o no los trabajos relacionados con la lista de comprobación como punto de partida y, de ser así, cómo debemos proceder.

Antes de terminar, desearía recordarles que cada uno de ustedes ha sido invitado aquí a título personal. Como ustedes saben, en esta Consulta no representan a nadie más que a ustedes mismos. La voz de los gobiernos se oirá más tarde, cuando el Comité de Pesca de la FAO examine y debata el informe de esta Consulta de Expertos.

Probablemente no podré pasar con ustedes tanto tiempo como quisiera, pero espero volver, al menos, el viernes por la tarde, a tiempo para la aprobación de su informe. Una vez más, muchas gracias por haber reservado su tiempo para venir aquí y les deseo toda clase de éxitos en esta consulta.

APÉNDICE E

PROYECTO DE GUÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES DE LAS SUBVENCIONES EN EL SECTOR PESQUERO

por

Lena Westlund
Consultora de la FAO

SIGLAS

MGA	Medida global de la ayuda
TFG	Transferencias financieras del gobierno
PIB	Producto interno bruto
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
TRI	Tasa de rentabilidad interna
CIT	Cuotas individuales transferibles
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ESP	Equivalente en subvenciones al productor
I & D	Investigación y desarrollo
SMC	Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias
DET	Dispositivos para excluir tortugas marinas
$EE.UU.	Dólares de los Estados Unidos
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
OMC	Organización Mundial del Comercio

ÍNDICE

Páginas

1 GUÍA SOBRE LAS SUBVENCIONES PESQUERAS....23

2 CÓMO UTILIZAR LA GUÍA....24

3 PLANIFICACIÓN Y PREPARACIÓN DE UN ESTUDIO SOBRE SUBVENCIONES PESQUERAS....25

4 ¿QUÉ ES UNA SUBVENCIÓN PESQUERA?....27

4.1 UNA DEFINICIÓN DE SUBVENCIONES PESQUERAS....27
4.2 EL CONTEXTO....29
4.3 EL MARCO MACROECONÓMICO Y EL SECTOR PESQUERO....30
4.4 DÓNDE Y CÓMO ENCONTRAR LA INFORMACIÓN....32
4.5 IDENTIFICACIÓN DE LAS SUBVENCIONES PESQUERAS: UNA PRIMERA LISTA....34

5 DIFERENTES CATEGORÍAS DE SUBVENCIONES....35

5.1 CUATRO CATEGORÍAS DE SUBVENCIONES PESQUERAS....35
5.2 CATEGORÍA 1: TRANSFERENCIAS FINANCIERAS DIRECTAS....36
5.3 CATEGORÍA 2: SERVICIOS Y TRANSFERENCIAS FINANCIERAS INDIRECTAS....36
5.4 CATEGORÍA 3: INTERVENCIONES CON DISTINTOS EFECTOS A PLAZOS CORTO Y LARGO....37
5.5 CATEGORÍA 4: AUSENCIA DE INTERVENCIÓN....37

6 EVALUACIÓN DE LAS SUBVENCIONES....40

6.1 COSTO PARA EL GOBIERNO Y VALOR PARA LA INDUSTRIA: ALGUNOS PRINCIPIOS....40
6.2 EVALUACIÓN DE DISTINTOS TIPOS DE SUBVENCIONES....44
6.2.1 Presentación de ejemplos de subvenciones....44
6.2.2 Subvenciones para la inversión....44
6.2.3 Programas de retirada de barcos....45
6.2.4 Aportaciones de capital....46
6.2.5 Programas de sostenimiento de los ingresos y seguros de desempleo....47
6.2.6 Sostenimiento de los precios....48
6.2.7 Incentivos a la exportación y otras intervenciones en el mercado....48
6.2.8 Contingentes de importación, aranceles y otras medidas fronterizas....50
6.2.9 Exenciones fiscales para el combustible....53
6.2.10 Créditos impositivos por inversiones y programas de impuestos aplazados....53
6.2.11 Préstamos en condiciones de favor y garantías de préstamos....54
6.2.12 Planes de seguros especiales para barcos y equipo....54
6.2.13 Capacitación y extensión....54
6.2.14 Servicios de inspección y certificación....55
6.2.15 Instalaciones de puertos de pesca y otra infraestructura....55
6.2.16 Pagos a gobiernos extranjeros por el acceso a caladeros....55
6.2.17 Investigación y desarrollo (I & D) realizados por el gobierno....56
6.2.18 Programas de ordenación pesquera y protección ambiental....57
6.2.19 Acceso a los caladeros gratuito o a precio inferior al del mercado....59
6.2.20 Ausencia de control de la contaminación....61
6.2.21 No aplicación de los reglamentos vigentes....62
6.3 IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS SUBVENCIONES: ALGUNAS OBSERVACIONES CON RESPECTO A LAS CATEGORÍAS 3 Y 4 Y AL IMPACTO A PLAZO MÁS LARGO....62

7 ANÁLISIS DE GASTOS E INGRESOS: EL IMPACTO EN LOS BENEFICIOS DE LA INDUSTRIA...63

7.1 LA CUENTA DE GANANCIAS Y PÉRDIDAS Y LA MATRIZ DE CLASIFICACIÓN....63
7.2 NECESIDADES DE INFORMACIÓN....67
7.3 ESTADO DE LOS INGRESOS CON O SIN SUBVENCIONES PESQUERAS....70

8 ANÁLISIS COMPARATIVO....73

8.1 IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS COSTOS Y VALORES....73

8.2 RELACIONES FINANCIERAS.....74

9 QUÉ HA DE INCLUIRSE EN LA DESCRIPCIÓN DE UNA SUBVENCIÓN.....75

10 PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE LAS SUBVENCIONES.....76

10.1 INFORME SOBRE EL ESTUDIO.....76
10.2 RESUMEN DE LA GUÍA.....78

LISTA DE APÉNDICES

Apéndice I: Glosario 85
Apéndice II: Otras clasificaciones de las subvenciones 87
Apéndice III: Más ejemplos de posibles subvenciones de distintas categorías 90

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1: Matriz de clasificación de las subvenciones pesqueras.....65
Cuadro 2: Descripción de las subvenciones pesqueras: lista de comprobación.....76
Cuadro 3: Esquema provisional del informe final de un estudio sobre las subvenciones pesqueras.....77

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Objeto de la Guía.....23
Figura 2: Planificación y preparación de un estudio sobre subvenciones pesqueras.....27
Figura 3: Definición de subvenciones pesqueras.....29
Figura 4: Subvenciones pesqueras.....30
Figura 5: Doble enfoque.....34
Figura 6: Ejemplo de lista preliminar de subvenciones pesqueras.....35
Figura 7: Las cuatro categorías de subvenciones de la Guía.....39
Figura 8: Resumen de los principios fundamentales para evaluar las subvenciones pesqueras.....43
Figura 9: Resumen de la evaluación de las subvenciones pesqueras en el país Seidisbus.....63
Figura 10: Resumen de los componentes de la Guía.....78

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1: Definición de la OMC.....28
Recuadro 2: Elección de puntos de referencia.....32
Recuadro 3: ¿Qué hacer cuando hay más de una categoría adecuada de subvenciones?.....38
Recuadro 4: Teoría y práctica.....42
Recuadro 5: Subvenciones para la inversión: Ejemplo.....44
Recuadro 6: Definición de las subvenciones de aportación de capital estatal.....46
Recuadro 7: Plan de garantía de ingresos: Ejemplo.....47
Recuadro 8: Subvenciones positivas y negativas.....48
Recuadro 9: Costos de depreciación.....49
Recuadro 10: Cálculo del valor de una subvención de fomento de las exportaciones de pescado: Ejemplo.....51
Recuadro 11: Gastos administrativos y generales.....52
Recuadro 12: Desgravación fiscal del combustible: Ejemplo.....53
Recuadro 13: Evaluación de las subvenciones de infraestructura: Ejemplo.....56
Recuadro 14: Delimitación de las subvenciones, evaluación de actividades interdepartamentales y prácticas de contabilidad pública.....57

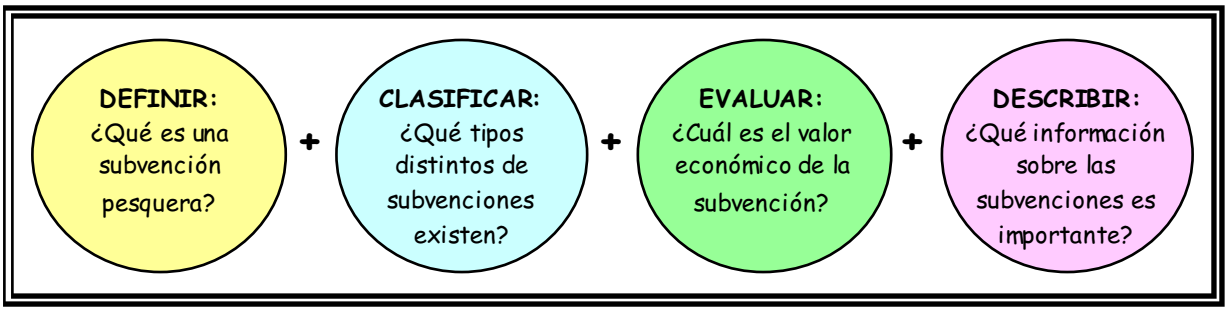
Recuadro 15: Cuotas de miembro en organizaciones internacionales: Ejemplo.....59
Recuadro 16: Reglamentaciones de artes: Ejemplo 60
Recuadro 17: Acceso gratuito a los recursos:.....62
Recuadro 18: Estructura del sector pesquero: Ejemplo.....69
Recuadro 19: Análisis de gastos e ingresos: Ejemplo.....72
Recuadro 20: Relaciones: Ejemplo 74
Recuadro 21: Relaciones financieras: Ejemplo.....75

1 GUÍA SOBRE LAS SUBVENCIONES PESQUERAS

Se ha preparado esta Guía para ayudar a estudiar las subvenciones pesqueras. Su finalidad es servir de instrumento para realizar estudios sobre todos los tipos diferentes de subvenciones en todos los sectores de la industria pesquera y trata de ofrecer un instrumento técnico flexible que pueda ser utilizado por quienes preparan informes y estudios sobre las subvenciones en el sector pesquero en función de sus necesidades específicas.

En cuanto tal, la Guía no ofrece una definición rígida de las subvenciones pesqueras, sino un marco para indicarlas o definirlas. La Guía no adopta ninguna posición con respecto a si las subvenciones son "buenas" o "malas". Las subvenciones pueden ser positivas, es decir, que aumentan los beneficios de la industria, o negativas, es decir, que los reducen, pero el análisis de la vinculación entre estos efectos y el efecto posible en los recursos y el comercio queda fuera del ámbito tratado por la Guía. Por consiguiente, la Guía no incluye el análisis de los efectos de las subvenciones en los recursos, la pesca y el comercio, sino que trata de ayudar a compilar y organizar los datos sobre los cuales podrán basarse tales análisis. Esto incluye la definición, clasificación y cuantificación de las subvenciones pesqueras, así como la investigación sobre los procesos a través de los cuales se proporcionan.

Figura 1: Objeto de la Guía



La Guía se basa en los principios fundamentales acordados en la Consulta de Expertos de la FAO sobre incentivos económicos y pesca responsable, celebrada en Roma del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2000[1]. A comienzos de 2002, se preparó un anteproyecto de Guía, basado en la literatura e información disponibles. Se examinó después este anteproyecto mediante la realización de estudios prototipo en cuatro países diferentes y posteriormente se revisó incorporando la experiencia de los estudios de ensayo. Las definiciones y metodologías presentadas en la Guía se han elaborado, por lo tanto, combinando los conocimientos teóricos disponibles con la experiencia práctica.

No obstante, el tema de las subvenciones pesqueras es amplio y complejo y los trabajos realizados hasta ahora no han sido suficientes para tratar todos los aspectos y cuestiones que incluye. Por esta razón, la Guía no debe considerarse un producto final, sino más bien un documento flexible que podrá necesitar revisión a medida que se adquiere más experiencia sobre la forma de estudiar las subvenciones pesqueras.

[1] Véase FAO 2000a.

2 CÓMO UTILIZAR LA GUÍA

Después de los dos capítulos introductorios, la Guía está organizada en ocho secciones principales, cada una de las cuales trata un aspecto distinto de un estudio sobre las subvenciones pesqueras:

Capítulo 3 Planificación y preparación de un estudio sobre las subvenciones pesqueras
Antes de comenzar el trabajo real para realizar un estudio sobre las subvenciones pesqueras, hay que examinar varios aspectos relacionados con el objetivo, el ámbito y los recursos necesarios.

Capítulo 4 ¿Qué es una subvención pesquera?
En este capítulo se examina la definición de una subvención pesquera. Se subraya la importancia de tener un buen conocimiento tanto del sector pesquero como de la economía de la que forma parte, a fin de poder definir las subvenciones.

Capítulo 5 Categorías diferentes de subvenciones
Para facilitar el análisis de las subvenciones y organizar nuestra información, se sugiere que se clasifiquen las subvenciones pesqueras en cuatro categorías diferentes.

Capítulo 6 Evaluación de las subvenciones
Es éste el núcleo de la Guía en el que se trata de la evaluación de los distintos tipos de subvenciones. Se sugieren principios y metodologías para medir los costos – o beneficios – para el gobierno y el valor para la industria de las subvenciones pesqueras.

Capítulo 7 Análisis de gastos e ingresos: el impacto en la industria
En este capítulo, se sugiere un análisis de gastos e ingresos para analizar más en detalle el impacto de las subvenciones en los beneficios de la industria. Se amplía la clasificación de las subvenciones para incluir una dimensión que determina el tipo de gastos o beneficios a los que afecta una determinada subvención.

Capítulo 8 Análisis comparativo
Basándose en los resultados de la evaluación de las subvenciones, en este capítulo se sugieren medios para examinar la importancia relativa de las subvenciones pesqueras.

Capítulo 9 Qué incluir en la descripción de una subvención
Además de una evaluación de las subvenciones, como la estimación de su valor económico, hay otros aspectos que pueden ser importantes para documentar e informar. Se propone una lista de comprobación de lo que debe incluirse en la descripción de una subvención pesquera, basándose en la información exigida por los procedimientos de la OMC para la notificación de subvenciones.

Capítulo 10 Presentación de informes sobre las subvenciones
En este último capítulo, se ofrecen algunas ideas sobre la forma de estructurar el informe de un estudio acerca de las subvenciones pesqueras.

El usuario de la Guía deberá elegir las partes del documento pertinentes a su estudio concreto. Es posible que no todas las secciones interesen a todos. No obstante, se recomienda leer detenidamente toda la Guía para empezar adquiriendo un buen conocimiento de la materia y las cuestiones planteadas. Incluso aunque en la Guía se hace todo lo posible para presentar los

temas en el mismo orden en que probablemente ocurrirán en los trabajos de un estudio sobre el sector pesquero, hay varias cuestiones intersectoriales que no es posible presentar en el orden supuesto. Hay que reconocer también que es probable que el trabajo consista en un proceso repetitivo que nos obligará a volver hacia atrás y hacia adelante varias veces a través del texto de la Guía. Puede ser útil a este respecto el **índice** incluido al final del documento.

Para ilustrar los distintos enfoques y metodologías, se han incluido en la Guía varios ejemplos, en particular sobre la forma de evaluar las subvenciones, que se presentan en "recuadros" a lo largo del texto. Tales ejemplos se refieren a un país inventado llamado Seidisbus y no son subvenciones reales. Sin embargo, el contenido de los ejemplos se ha derivado en la mayoría de los casos de la experiencia de los cuatro estudios prototipo realizados para preparar este documento. Por ello, se cree que los ejemplos abarcan algunas de las subvenciones más importantes, así como algunos de los problemas más comunes relacionados con su evaluación. Al mismo tiempo, hay que señalar que no ha sido posible incluir todos los aspectos y tipos de subvenciones y no se pretende que la Guía sea exhaustiva o se adapte igualmente bien a todas las situaciones; son inevitables las omisiones. Con todo, se espera que las orientaciones ayuden a identificar y evaluar todos los tipos de subvenciones pesqueras, tanto si se mencionan explícitamente en la Guía como si no aparecen en ella.

Se incluye una **bibliografía** al final del informe y, en el **Apéndice I**, se ofrece un Glosario con explicaciones de algunas de las expresiones y términos técnicos utilizados en la Guía.

3 PLANIFICACIÓN Y PREPARACIÓN DE UN ESTUDIO SOBRE SUBVENCIONES PESQUERAS

Como en todos los proyectos y estudios de investigación, hay mucho que hacer antes de emprender los trabajos efectivos de investigación. La planificación de un estudio es un proceso importante y la calidad de los preparativos puede ser esencial para alcanzar buenos resultados. Por ello, es preciso dedicar tiempo y esfuerzos suficientes a la fase de planificación del trabajo. Algunas de las preguntas a las que hay que responder antes de comenzar un estudio sobre las subvenciones pesqueras son:

- ¿Cuál es el objetivo del estudio, es decir, a qué preguntas trata de responder?
- ¿Cuál debe ser el ámbito del estudio? ¿Debe abarcar todo el sector pesquero o sólo determinados subsectores o regiones? ¿Debe abarcar todos los tipos de subvenciones o sólo determinadas categorías?
- ¿De qué recursos se dispone para el estudio? ¿Cuánto tiempo se tiene?
- ¿Quién debe realizar el estudio? ¿Qué competencias deben estar representadas en el equipo del estudio?
- ¿Qué otros preparativos se necesitan con respecto a la documentación de antecedentes y a la elaboración de metodologías?

Cuanto más claro sea el **objetivo** del estudio, mejor podrán centrarse los trabajos y se obtendrán probablemente mejores resultados con menos recursos. Si se realiza el estudio en un contexto determinado, por ejemplo, a petición de un departamento o ministerio con unas atribuciones definidas, es probable que se halle también definido el objetivo. Sin embargo, si no ocurre esto y si es la primera vez que se realiza un examen, es posible que se quiera hacer un estudio bastante amplio, ofreciendo más bien un inventario general de las subvenciones y las cuestiones conexas existentes. Un primer estudio sobre las subvenciones puede tener como objetivo plantear las cuestiones que habrán de examinarse más a fondo.

El **ámbito** del estudio está relacionado estrechamente con la siguiente pregunta enumerada en la lista anterior: **de qué recursos se dispone**. Cuanto más amplio es el estudio, se necesitarán más recursos y tiempo. El tiempo y los recursos necesarios dependerán también de la disponibilidad general de datos y de las dimensiones y complejidad del sector pesquero. Por supuesto, es más fácil realizar un estudio sobre las subvenciones pesqueras en un país pequeño con un sector pesquero relativamente limitado, en el que existe ya un buen sistema de recogida de datos, que en un país grande con una industria pesquera muy grande y tal vez dinámica, en el que la administración central no dispone generalmente datos.

No obstante, el tiempo mínimo necesario para realizar un estudio, incluso en un país o región relativamente "fáciles", probablemente será de tres a seis meses, si queremos abarcar todo el sector pesquero, es decir, todos los subsectores, tales como la industria de los insumos, la pesca de captura, la acuicultura, la elaboración y la comercialización y distribución. Ese tiempo nos permitirá probablemente identificar las principales subvenciones existentes y evaluar y asignar valores a la mayoría de las subvenciones más directas de las categorías 1 y 2 (véase capítulo 5). Ciertamente, el tiempo que se necesitará dependerá también del número de personas del equipo de estudio y de si trabajan o no en él a jornada completa. Aun así, incluso con un equipo grande y a jornada completa, se experimentarán retrasos en la compilación de los datos teniendo en cuenta el gran número de contactos que se necesitarán para tener una cobertura completa del sector.

Si queremos examinar más en detalle algunas de las subvenciones más complicadas, es decir, las de las categorías 3 y 4, que abarcan los efectos a plazo más largo y las no intervenciones (véase Capítulo 5), hará falta mucho más tiempo. El examen de cuestiones como el acceso gratuito a los recursos o los efectos reales de la regulación de los equipos y artes de pesca podrá exigir un esfuerzo más intenso. De hecho, es posible que deseemos organizar el estudio de forma que permita que un equipo distinto examine los detalles de cuestiones específicas. Se ahorrará tiempo si se incluye solamente un número limitado de tales cuestiones y, en las primeras etapas, se organizan para ellas esfuerzos especiales que habrán de realizarse paralelamente con otras tareas. No obstante, se puede prever que para completar un estudio más detallado de las subvenciones pesqueras se necesitarán, al menos, de seis meses a un año, desde el comienzo de la fase de planificación hasta la terminación del informe.

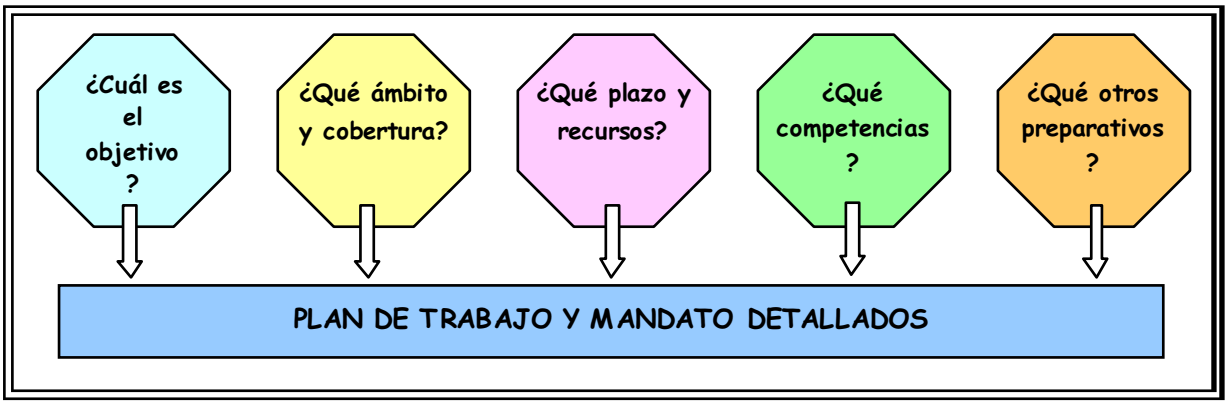
Además de asegurar que se dispone de tiempo suficiente, es muy importante que el **equipo de estudio** incluya las debidas competencias. El estudio resultará probablemente más fácil si los miembros del equipo están familiarizados ya con el sector pesquero, con el marco macroeconómico del país o la región y con el concepto de las subvenciones en general. Sin embargo, hay que especificar aún más y, en primer lugar, es absolutamente imprescindible que, al menos, una persona, el director del equipo, tenga excelentes conocimientos analíticos, además de un conocimiento general del sector y los problemas, así como el tiempo y el interés necesarios para dedicarse al estudio. Es importante señalar que la Guía es exactamente eso: una guía para facilitar la realización de un estudio sobre las subvenciones pesqueras, pero no da una serie completa de "reglas" que han de seguirse, ni establece formularios que han de completarse. Ofrece una base para crear los instrumentos necesarios en la realización del estudio y directrices para la identificación, clasificación, descripción y evaluación de las subvenciones de forma sistemática. Aún así, tiene que haber alguien que desarrolle estos instrumentos y analice los resultados.

Gran parte del trabajo de evaluación de las subvenciones, en particular con respecto a los gastos gubernamentales, se basa en información procedente de las cuentas públicas. En muchos de los cálculos se utilizan principios contables y métodos normalizados de análisis financiero. Por ello, es importante que haya alguien en el equipo de estudio que sea contable y esté familiarizado con la estructura del sistema de contabilidad pública. El equipo deberá incluir también a un economista. De no disponer de expertos en estas dos disciplinas, pueden producirse malentendidos y resultados no fiables. Asimismo, el acceso a la información es fundamental para el estudio y es preciso tener también en cuenta este aspecto al estudiar el nombramiento de los miembros del equipo.

Con respecto a **otros preparativos**, antes de comenzar realmente el estudio, suele ser siempre una buena idea la de realizar entrevistas generales con informantes y especialistas fundamentales, así como consultar la documentación pertinente disponible, a fin de establecer un panorama preliminar de la estructura de la economía, el sector pesquero y las subvenciones existentes. Esta investigación preliminar es particularmente importante para los miembros del equipo de estudio no familiarizados con el campo de actividades.

Una vez trazado el plan de lo que queremos hacer, se recomienda ponerlo por escrito. El establecimiento de un mandato y marco temporal claros para el trabajo, incluyendo plazos para la terminación de los distintos subcomponentes, ayudará a mantener correctamente el enfoque del estudio y facilitará el seguimiento de los trabajos.

Figura 2: Planificación y preparación de un estudio sobre subvenciones pesqueras



4 ¿QUÉ ES UNA SUBVENCIÓN PESQUERA?

4.1 Una definición de subvenciones pesqueras

Tras haber considerado atentamente la organización general del trabajo y redactado un plan general para la tarea que ha de realizarse, lo que debe hacerse al iniciar un estudio sobre las subvenciones pesqueras es definir qué entendemos por una subvención pesquera.

Para la mayoría de nosotros, una subvención es algún tipo de apoyo gubernamental – sobre todo de carácter monetario – al sector privado, que generalmente tiene una finalidad pública. Si miramos en un diccionario, por el término“subvención”, se entiende “un pago directo o indirecto, una concesión económica o un privilegio concedido por un gobierno a empresas privadas, hogares u otras unidades gubernamentales, con el fin de promover un objetivo público” (FAO Glosario de Pesca y Enciclopedia Británica 2001).

Basándose en esta noción general, la Guía propone una definición amplia de subvenciones pesqueras, según la cual una subvención podría ser fundamentalmente cualquier intervención gubernamental – o ausencia de intervención – que afecte a la industria pesquera y que tenga algún valor económico. Este valor económico se interpreta como algo que influye en la rentabilidad de la industria pesquera. No se tiene en cuenta el aspecto intragubernamental de esa definición y se definen las subvenciones como acciones o inacciones cuyo receptor es parte de la industria pesquera (y no "otras unidades gubernamentales").

No obstante, no todo lo que hace o deja de hacer el sector público puede clasificarse como subvenciones[2] y se necesita una calificación ulterior de la definición con respecto a otros puntos de referencia. Según esto, una subvención deberá ser algo que queda fuera de lo ordinario, es decir, algo que se hace o deja de hacer fuera de las prácticas normales:

> *Por subvenciones pesqueras se entiende las acciones o inacciones gubernamentales que son específicas para la industria pesquera y que modifican – aumentando o disminuyendo – los beneficios potenciales de la industria a plazos corto, medio o largo.*

Recuadro 1: Definición de la OMC

Hay que señalar que la definición de subvenciones utilizada en esta Guía es mucho más amplia que la empleada en el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC), que es la definición de subvención que más se cita y se aplica en la práctica. El Acuerdo SMC es un acuerdo básico de la OMC sobre las subvenciones y rige actualmente las controversias comerciales relacionadas con el sector pesquero a este respecto. Especifica que existe una subvención "cuando haya una contribución financiada por un gobierno o cualquier organismo público en el territorio de un miembro" y esta contribución cumple determinadas condiciones especificadas o "cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del Artículo XVI del GATT 1994". Además, se debe otorgar con ello un beneficio. Para que la subvención constituya infracción, tiene que ser también "específica", "prohibida" o "recurrible" y causar un "efecto desfavorable" (Acuerdo de la OMC de 1994 sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Artículo 1, descrito también en Milazzo 1998).

El término "*Gobierno*" incluye aquí también otros órganos estatales y públicos distintos de los del país en el que existe una subvención. Por ejemplo, se incluirán las contribuciones de las instituciones de ayuda para el desarrollo y cooperación públicas e internacionales. Se incluyen también ciertamente las acciones o inacciones de los organismos y organizaciones gubernamentales no pesqueros. Si estas acciones o inacciones benefician a la industria pesquera en forma significativa, pueden constituir subvenciones pesqueras aún en el caso de que no estén dirigidas únicamente al sector. Sin embargo, no constituyen subvenciones los patrocinios de empresas privadas.

Por "*industria pesquera*" se entiende todos los subsectores productivos del sector de la pesca y la acuicultura, a saber, todos los tipos de industrias de insumos – incluyendo el transporte y otros servicios de apoyo – pesca de captura, acuicultura, elaboración y comercialización. Abarca todos los productores y operadores, tanto en pequeña como en gran escala, dedicados a actividades pesqueras deportivas, de subsistencia y comerciales. En lo que respecta a nuestro estudio concreto,

[2] Para aclarar, hay que señalar que la Guía utiliza generalmente el término "subvenciones" con el significado, definido arriba de todas las acciones o inacciones gubernamentales. En algunas ocasiones, se utilizan como sinónimo los términos medida o programa de apoyo. Con respecto a los costos (beneficios) gubernamentales de las subvenciones, se utilizan expresiones como gastos o costos públicos y repercusiones presupuestarias públicas para significar la misma cosa, a menos que se indique lo contrario. Asimismo, se designa a veces a la industria pesquera como sector privado o como operadores, empresas o compañías pesqueras.

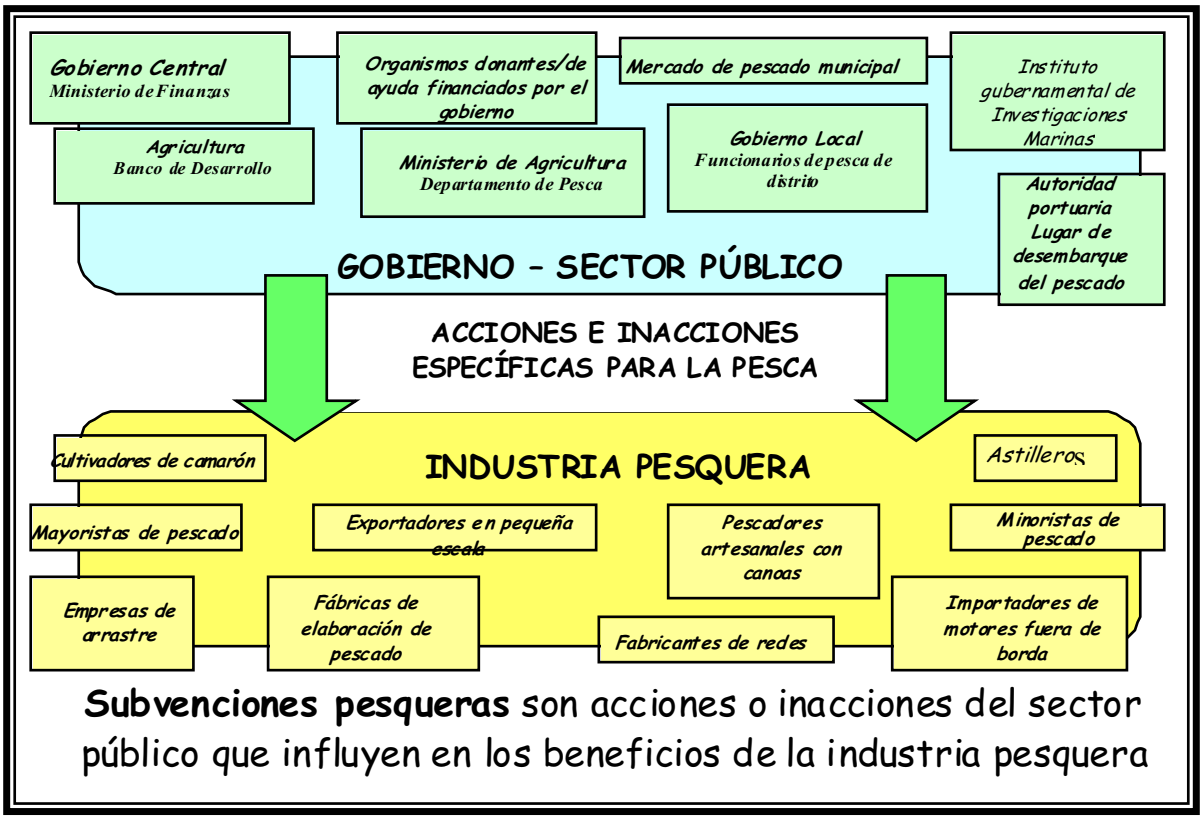
habremos podido decidir, por supuesto, que sólo deseamos examinar uno o unos pocos subsectores (véase Capítulo 5).

Por "*beneficios potenciales*" se entiende la rentabilidad general de la industria pesquera. Aunque las subvenciones influyen en los beneficios a plazos corto, medio y largo, la Guía se centra en los efectos financieros más directos a corto plazo, como lo veremos al examinar la forma de evaluar las subvenciones en el Capítulo 6. Hay que señalar que las subvenciones pueden ser también negativas, es decir, que reduzcan los beneficios. Ejemplos de subvenciones negativas serán los impuestos y otros recargos y derechos.

4.2 El contexto

Cuando decimos que una subvención pesquera es una acción o inacción que es específica para el sector pesquero, tenemos que saber lo que se entiende por "específica", a fin de poder distinguir entre las subvenciones y las acciones o inacciones no específicas o generales. La forma mejor de hacerlo es definir lo que es general y utilizar esta situación como referencia para la "normalidad" en contraposición a la cual se mide la especificidad, es decir, todo lo que es diferente de nuestro punto de referencia de normalidad es específico y, por lo tanto, subvención.

Figura 3: Definición de subvenciones pesqueras



Se puede concebir que en algún momento, en el futuro, los países acuerden lo que es "normal" y, por lo tanto, útil como referencia. Estas referencias podrían incluir, entre otras cosas, tipos de interés para préstamos de inversión, precios estándar del combustible y niveles mínimos de recuperación de gastos de la ordenación pesquera, etc. Sin embargo, dado que no

existen estos parámetros y debido a que se tardará en llegar a un acuerdo sobre ellos, la Guía sugiere que, por el momento, se utilicen normas representadas por el marco macroeconómico general del país o región concretos que se estudian[3]. Los puntos de referencia que han de utilizarse deberán relacionarse con otros sectores del país, o grupos de países, es decir, la situación "normal" sin subvenciones estará representada por las circunstancias en que opera la industria en general en el país o región, mientras que las subvenciones pesqueras se definen y miden como desviaciones de tales condiciones. Por ejemplo, en un país en el que se prestan servicios públicos sin pago de utilización, debido a que éste se financia con el sistema fiscal, se considerará normal que también la industria pesquera se beneficie de determinados servicios sin que éstos se definan como subvenciones. En cambio, en un país donde la norma es la recuperación de los gastos, las mismas ventajas para el sector pesquero son subvenciones si no las paga directamente la industria.

Por lo tanto, corresponde al usuario de esta Guía definir lo que debe considerarse como subvenciones en su contexto concreto, basándose en la especificidad de la economía en cuestión y su marco normativo.

Figura 4: Subvenciones pesqueras

Una subvención pesquera es una acción o inacción gubernamental que es específica para el sector pesquero, dentro de un determinado contexto de política económica. Según esto, las subvenciones pesqueras pueden ser diferentes en distintos contextos de política económica.

4.3 El marco macroeconómico y el sector pesquero

Para poder identificar las subvenciones pesqueras de acuerdo con la definición expuesta, necesitamos un buen conocimiento del marco macroeconómico global del país que estamos estudiando. Necesitamos conocer también el sector pesquero a fin de poder comparar las condiciones en que opera la industria pesquera con la situación de la industria en general. Necesitamos asimismo información cuantitativa sobre varias cuestiones económicas y financieras para calcular el valor de las subvenciones, asuntos que se tratan más adelante en los capítulos 6 y 7.

Un estudio básico del marco macroeconómico que habría de utilizarse para identificar y evaluar las subvenciones pesqueras podría incluir los aspectos siguientes:

- *Marco de política y jurídico*
  Necesitamos comprender el marco político general con respecto a la función del sector público. ¿Cuál es la política general en relación con la recuperación de gastos

[3] En los casos en que los resultados del estudio sobre las subvenciones se utilicen en una investigación acerca de los efectos de las subvenciones en el comercio internacional de pescado y productos pesqueros, el analista deberá adaptar el estudio de conformidad con la definición de subvenciones incluida en el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y medidas compensatorias.

de los servicios públicos? ¿Cuáles son las intervenciones del gobierno en el mercado ¿Cuál es la función de las empresas de propiedad estatal? ¿Existen programas de apoyo para las empresas, por ejemplo, para el desarrollo regional, industrias incipientes, etc.?

Debemos examinar también asuntos de política y jurídicos más específicos, especialmente en esferas que probablemente serán pertinentes al sector pesquero, por ejemplo, políticas ambientales y medidas generales de lucha contra la contaminación, normas de higiene e inocuidad de los alimentos, legislación laboral y sobre empleo, y prácticas relacionadas con políticas de los derechos del usuario en el sector de los recursos naturales.

- *Tipos de interés y políticas monetarias*
  Se necesita información sobre los tipos de interés comerciales para determinar si la industria pesquera se beneficia de préstamos en condiciones favorables y para evaluar otras posibles subvenciones relacionadas con las inversiones. En la medida de lo posible, deberá utilizarse como referencia el costo financiero alternativo real y, en los casos en que se utilicen distintos tipos de interés comerciales para diferentes clases de inversiones – normalmente de acuerdo con la percepción del riesgo –, se deberá tener cuidado en utilizar el tipo correspondiente a la situación concreta. Por consiguiente, podrá ser necesario hacer un estudio básico para enumerar los diferentes tipos de interés comerciales. Es de señalar que esto podría significar la inclusión de tipos de usura en un mercado no oficial, si fuera esta la alternativa real de mercado. Si se carece de información sobre tipos comerciales, puede servir como orientación útil un tipo interbancario debidamente ajustado o la tasa de rentabilidad de los bonos de estado.

  En el estudio básico podría incluirse también información sobre otras condiciones generales de préstamos y créditos, tales como la necesidad de garantía o los períodos normales de amortización, así como sobre políticas monetarias de importancia en relación con el sistema de crédito.

- *Códigos fiscales y cobertura de seguridad social*
  La información sobre el sistema general de ingresos públicos y fiscal que puede ser pertinente incluye las tasas del IVA para distintos bienes y servicios, en caso de que estén diferenciados, y los impuestos sobre las sociedades, incluyendo los reglamentos generales relativos, entre otras cosas, a los márgenes de depreciación para el activo fijo y las posibilidades de aplazamientos de impuestos.

  Con respecto a los costos de empleo y salariales, deberán incluirse las características principales de los sistemas fiscales relativos a las personas físicas, así como la estructura general de la seguridad social, incluyendo las normas relativas a contribuciones obligatorias y prestaciones comunes.

- *Normas comerciales y medidas en frontera*
  Deberán tenerse en cuenta las medidas en frontera tanto arancelarias como no arancelarias, y se deberán dar detalles sobre las diferencias entre los distintos tipos de bienes y servicios. Será preciso considerar también las restricciones fronterizas relativas a inversiones directas y a la propiedad o al ejercicio de determinadas profesiones o actividades comerciales, así como las leyes sobre inmigración y movimientos de la fuerza de trabajo.

- *Tipos de cambio y normas monetarias*
  Es preciso saber si hay alguna restricción al movimiento de capital o de divisas, especialmente si se aplican de formas distintas a los diferentes sectores de la economía. Deberán tenerse también en cuenta los tipos de cambio oficiales y no oficiales que tengan importancia para la comunidad empresarial.

Recuadro 2: Elección de puntos de referencia

A veces resulta difícil definir el valor de la norma y puede haber varios puntos de referencia posibles. Por ejemplo, puede existir una amplia gama de aranceles para distintos tipos de productos, lo que hace prácticamente imposible decidir cuál es el nivel "normal". En tal caso, podremos decidir comparar el sector pesquero con uno o varios otros sectores económicos principales que sean semejantes a él. Con respecto al ejemplo de los aranceles, el valor normal utilizado para el pescado y los productos pesqueros podría ser el arancel aplicable a los productos alimenticios y agrícolas. Otro ejemplo se refiere a los impuestos, aspecto en el que la situación de los pequeños pescadores artesanales, acuicultores y comerciantes/elaboradores independientes puede compararse al de los agricultores en pequeña escala, mientras que las empresas mayores de pesca, acuicultura y elaboración podrán compararse preferiblemente con la industria manufacturera ligera y otra industria de elaboración de alimentos. En muchos países (en desarrollo), los primeros pertenecen al sector informal, mientras que las operaciones en escala mayor forman parte de una estructura empresarial más organizada que opera en condiciones bastante diferentes (por ejemplo, con respecto al registro y reintegro del IVA.)

En la etapa siguiente sobre la forma de identificar las subvenciones pesqueras, comparamos el sector pesquero con el marco macroeconómico general y las referencias que hemos definido. De esta forma, necesitamos investigar si el sector pesquero es tratado de forma diferente que otros sectores económicos o si las condiciones económicas y políticas en que opera la industria pesquera son diferentes de las de otras industrias. En un **examen del sector pesquero**, tendríamos que identificar e investigar todas <u>las políticas y normas pesqueras específicas</u>, por ejemplo:

- Intervenciones estatales en el mercado en el sector pesquero, tales como políticas de precios, empresas de propiedad estatal, programas de apoyo, etc.
- Regímenes de ordenación pesquera y derechos de acceso.
- Reglamentos sobre utilización de tierras y aguas para la acuicultura
- Normas de inocuidad e higiene para el pescado
- Mercados de capital y planes de crédito pertinentes a la industria pesquera
- Normas fiscales para la industria pesquera
- Políticas y reglamentos de seguridad social para los empleados en la industria pesquera
- Normas comerciales y medidas fronterizas relativas al pescado, los productos pesqueros y los insumos correspondientes.

4.4 Dónde y cómo encontrar la información

Los puntos señalados en el capítulo 4.3 abarcan un gran número de tipos diferentes de información necesarios para estudiar las subvenciones pesqueras. Según la competencia y situación de las personas del equipo que realice el estudio, es posible que parte de esta información sea fácil de encontrar: por ejemplo, es probable que la información relativa a los regímenes de ordenación pesquera esté fácilmente disponible en un ministerio o

departamento de pesca. También puede ser fácil conseguir información general sobre cuestiones de las que ya sabemos algo, por ejemplo, sobre políticas económicas o códigos fiscales. En cierto modo, será relativamente fácil identificar algunas subvenciones. Algunos planes de apoyo, por ejemplo, un plan de subvenciones para la inversión, pueden ser de dominio público y, por lo tanto, no resultar difícil examinarlos.

Sin embargo, existen otras cuestiones que pueden quedar fuera de nuestra esfera de trabajo normal o campo de competencia. Puede haber incluso aspectos que no conocemos en absoluto y, por consiguiente, existir el riesgo de que no se descubran algunas subvenciones. Por esta razón, debemos consultar una amplia gama de fuentes de información. Para asegurar que en la medida de lo posible se identifiquen todas las subvenciones, se sugiere que enfoquemos su estudio desde dos ángulos, a saber, desde el punto de vista de quien la proporciona y desde el punto de vista de quien la recibe.

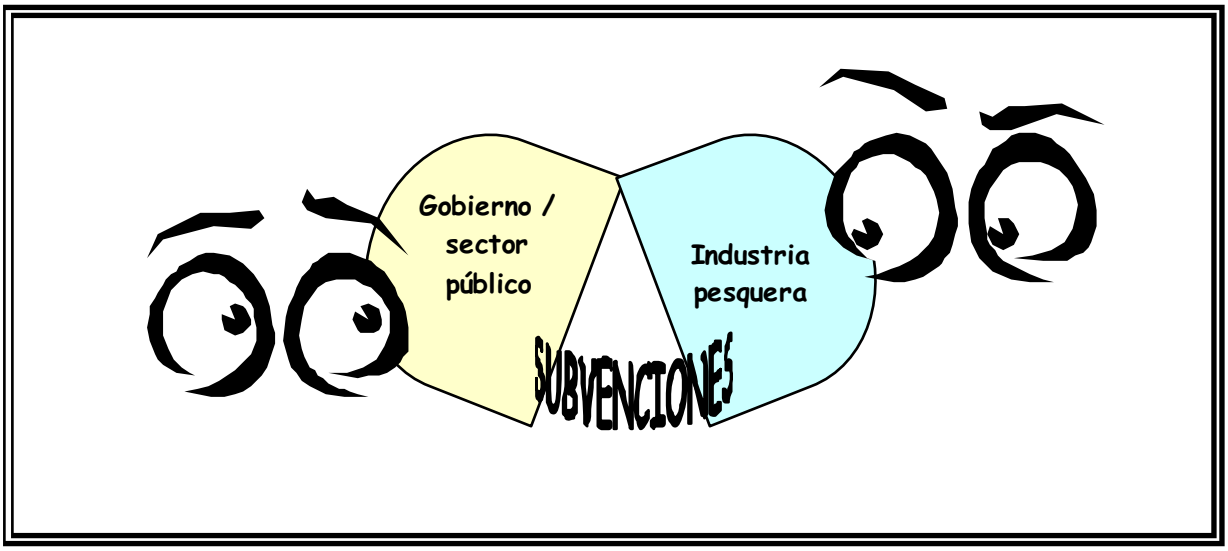
Para hacerlo, necesitamos identificar:

- *Todos los órganos y organismos gubernamentales que intervienen en el sector pesquero y que pueden proporcionar subvenciones de una forma u otra al sector.*
  Los órganos pertinentes pueden ser organismos pesqueros específicos, como un ministerio o departamento de pesca, o no pesqueros, por ejemplo, un instituto de investigación o una administración de salud. Puede haber también organizaciones internacionales o gobiernos donantes extranjeros. Deberemos identificar también grupos semipúblicos o de interés, como sindicatos u organizaciones de productores. Es probable que todos ellos puedan prestar apoyo a la industria y recibir, a su vez, financiación pública para ello.

- *Los participantes en la industria pesquera que reciben o se benefician de subvenciones pesqueras.*
  Se trata de empresas o empresarios individuales dedicados a la pesca, acuicultura, producción de insumos, elaboración, comercialización y comercio, etc. Haciendo un inventario de las actividades económicas del sector y enumerando los principales grupos de empresas y empresarios por subsectores, tamaño, forma de la empresa, etc., se obtendrá una buena imagen de la organización de la industria pesquera, lo que nos ayudará a identificar a quién debemos consultar en el proceso de determinación y evaluación de las subvenciones pesqueras.

Según esto, se recomienda realizar una encuesta institucional en profundidad, así como un examen completo de la industria pesquera. De esto último se tratará en el capítulo 7.

Figura 5: Doble enfoque



4.5 Identificación de las subvenciones pesqueras: Una primera lista

Una vez que hemos determinado todos los interesados, es decir, todas las partes que intervienen o están interesadas en el sector pesquero, y nos hemos hecho también una idea bastante clara de la información que necesitamos, podemos comenzar a recoger información y a determinar las subvenciones pertinentes. Se puede recoger la información de muchas formas diferentes – examen de documentos e informes existentes, cuestionarios, entrevistas, debates, llamadas telefónicas, encuestas por carta, etc. – y habrá que adoptar las metodologías adecuadas para cada situación concreta. En algunas ocasiones podremos consultar también a personas ajenas a nuestro grupo de interesados, por ejemplo, empresas o representantes de profesionales de sectores económicos distintos del pesquero, para aclarar los patrones y puntos de referencia.

La medida de la recogida de datos y la profundidad del análisis dependerán de los objetivos de nuestro estudio completo y del mandato que hayamos recibido. Es probable que deseemos que nuestra investigación sea mucho más que una mera enumeración de las subvenciones pesqueras existentes, por lo que en los capítulos siguientes de esta Guía se sugieren y examinan varios tipos de análisis. No obstante, cualquiera que sea el nivel de detalle que acordemos para nuestro estudio, suele ser una buen idea elaborar al principio una lista de subvenciones ya identificadas y de situaciones y medidas de apoyo que podrían definirse potencialmente como subvenciones después de una investigación ulterior. Este documento de trabajo podría contener también breves descripciones de las subvenciones e información sobre la autoridad responsable (fuente de la subvención) y los beneficiarios y, cuando se termine, ofrecerá una visión panorámica resumida de las subvenciones en el sector pesquero.

Figura 6: Ejemplo de lista preliminar de subvenciones pesqueras

LISTA PRELIMINAR DE SUBVENCIONES PESQUERAS

Subvención	Descripción	Autoridad responsable	Receptores / beneficiarios (subsector)
1. Desgravación fiscal del combustible	Impuesto inferior sobre combustible para pesqueros (reembolso retroactivo).	Departamento de pesca	Pescadores inscritos
2. Facilidades en instalaciones de desembarque	Instalaciones proporcionadas gratuitamente	Municipios	Subsector artesanal
3. Subsidios para la inversión	Equipo de almacenamiento y transporte	Departamento de Pesca	Acuicultores
4. Derechos gratuitos de acceso a los recursos	Los pesqueros no pagan derechos de licencia	?	Subsector de la pesca de captura marina

5 DIFERENTES CATEGORÍAS DE SUBVENCIONES

5.1 Cuatro categorías de subvenciones pesqueras

Al tratar de identificar las subvenciones, comprobaremos que son de muchos tipos diferentes. Algunas situaciones y medidas, como los subvenciones y otras transferencias financieras directas del gobierno a la industria pesquera privada, podrán identificarse sin discusión como subvenciones, mientras que podrán surgir dudas sobre si lo es, por ejemplo, una situación de falta aparente de control de la contaminación. Además, según el objetivo de nuestro estudio, podremos haber decido que queremos estudiar sólo las subvenciones más directas y no tenemos interés o tiempo para realizar análisis completos y duraderos relacionados con subvenciones más indirectas o que no implican intervención (véase también el Capítulo 3).

Por consiguiente, para facilitar la organización y el análisis de nuestra información sobre las subvenciones, se sugiere en la Guía que clasifiquemos las subvenciones pesqueras en cuatro categorías principales:

1. Transferencias financieras directas
2. Servicios y transferencias financieras indirectas
3. Intervenciones con diferentes efectos a plazos corto y largo
4. Ausencia de intervención

5.2 Categoría 1: Transferencias financieras directas

La primera categoría incluye **todos los pagos directos del gobierno a la industria pesquera.** Estas subvenciones ejercen un efecto directo a corto plazo en la rentabilidad de la industria y pueden ser también negativas. Su costo (ingreso) para el gobierno puede encontrarse normalmente en el presupuesto público y su valor directo para la industria aparecerá directamente en el flujo de efectivo de la industria beneficiaria. Las subvenciones pertenecientes a esta categoría son fáciles de identificar y en general no será difícil llegar a un consenso al definirlas.

Ejemplos de subvenciones de Categoría 1.

Subvenciones para la inversión (p.e., para la compra o modernización de embarcaciones), subvenciones para el equipo de seguridad, programas de retirada de barcos, aportaciones de capital, planes de garantía de ingresos, pagos de socorro en catástrofes, sostenimiento de precios, incentivos directos a la exportación, etc.

Las subvenciones negativas en esta categoría serán, por ejemplo, las relativas a distintos impuestos y tasas, así como derechos de importación/exportación.

5.3 Categoría 2: Servicios y transferencias financieras indirectas

La segunda categoría incluye **cualquier otra intervención activa y explícita del gobierno pero que no implica una transferencia financiera directa, como las especificadas en la Categoría 1.** Las subvenciones de la Categoría 2 tienen también un efecto directo a corto plazo en la rentabilidad, pero rara vez son negativas. Su costo puede estar o no especificado en el presupuesto público y el valor para la industria suele aparecer explícitamente en la contabilidad de la industria receptora. Muchas de estas subvenciones son servicios de algún tipo proporcionados por el sector público o transferencias financieras indirectas.

En esta categoría hay cuatro subgrupos, que se enumeran a continuación junto con ejemplos de cada uno de ellos:

- *Categoría 2A: Medidas en frontera no arancelarias y otras intervenciones en el mercado, p.e.:*
  Contingentes de importación, apoyo para fomentar la exportación, restricciones a la inversión extranjera directa, etc.
- *Categoría 2B: Exenciones de impuestos y derechos y otras reducciones de pagos concedidas por organismos gubernamentales, p.e.:*
  Exenciones de impuestos al combustible, créditos impositivos por inversión, planes de aplazamiento de impuestos, deducciones especiales de impuestos sobre la renta, etc.
- *Categoría 2C: Servicios proporcionados por el gobierno que facilita también generalmente el sector privado, pero en condiciones diferentes y menos beneficiosas, p.e.:*
  Préstamos para inversión en condiciones de favor, garantías de préstamos, planes de seguros especiales de embarcaciones y artes, servicios de cebo, etc.
- *Categoría 2D: Servicios prestados por el gobierno que generalmente no facilita el sector privado y cuyo costo completo no se recupera, p.e.:*
  Inspección y certificación de exportaciones, capacitación especializada, extensión, servicios de puertos y lugares de desembarque, pagos a gobiernos extranjeros para asegurar el acceso a caladeros, programas de investigación y desarrollo financiados por el estado, ordenación pesquera, cooperación y negociaciones internacionales, etc.

5.4 Categoría 3: Intervenciones con distintos efectos a plazos corto y largo

La tercera categoría nos permite considerar las subvenciones en una perspectiva a plazo más largo e incluye **las intervenciones gubernamentales que tienen un impacto económico negativo en la industria a corto plazo, pero, en último término, producen beneficios a largo plazo** (con respecto, por ejemplo, a la base de recursos) y/o beneficios más generales a la sociedad en su conjunto (con respecto, por ejemplo, al medio ambiente). El costo de las subvenciones de la Categoría 3 – normalmente gasto administrativo – puede contabilizarse entre otros gastos públicos de ordenación y reglamentación, por lo que resulta difícil de identificar. El valor a corto plazo para la industria aparecerá normalmente como gasto en la contabilidad de dicha industria, mientras que los efectos positivos a largo plazo son implícitos.

Algunos ejemplos de subvenciones de la Categoría 3 son:

> Programas de protección ambiental, regulación de equipos y artes de pesca (p.e. dispositivos para excluir tortugas), reglamentos sobre productos químicos y medicamentos, etc.

5.5 Categoría 4: Ausencia de intervención

Esta última categoría abarca la esfera de la **ausencia de intervención gubernamental** y puede ser la más difícil de determinar. Incluye la inacción del gobierno que permite a los productores imponer – a plazo corto o largo – determinados costos de producción a otros, inclusive a los recursos ambientales y naturales, lo cual ejerce efectos positivos a corto plazo en los ingresos y/o gastos de la industria. Estas subvenciones son normalmente positivas a corto plazo, pero negativas a largo plazo. Por definición, no implican un gasto para el gobierno y su valor para la industria es implícito.

Ejemplos de este tipo de subvención son:

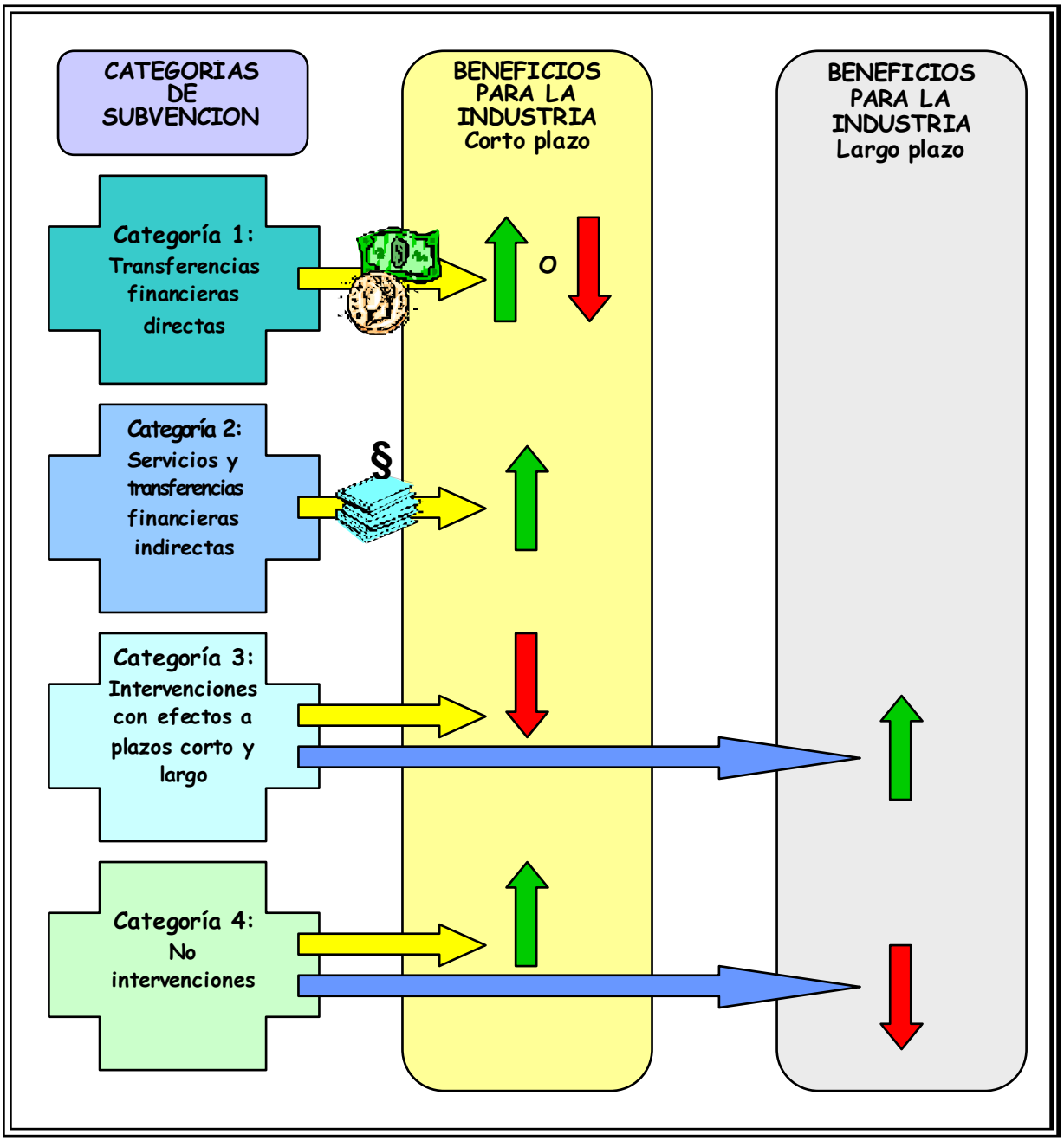
Acceso gratuito a los caladeros, ausencia de control de la contaminación, ausencia de medidas de ordenación, no aplicación de los reglamentos vigentes, etc.

Recuadro 3: ¿Qué hacer cuando hay más de una categoría adecuada de subvenciones?

Algunas subvenciones pueden incluirse en varias categorías diferentes al mismo tiempo. Por ejemplo, los derechos de importación de pescado y productos pesqueros pueden proteger a los productores locales y, por lo tanto, ser una subvención positiva de la Categoría 2 para la industria elaboradora. Al mismo tiempo, pueden ser una subvención negativa de la Categoría 1 para los importadores y minoristas que pagan los derechos de importación. Asimismo, la mayoría de las subvenciones tienen efectos no sólo en el beneficiario directo, sino también se "arrastran" hacia las etapas sucesivas de la cadena de producción y distribución y, a veces, puede resultar difícil determinar qué etapa de la cadena debe considerarse la auténtica beneficiaria directa. Por ejemplo, las instalaciones de mercado en un lugar de desembarque benefician tanto a los pescadores – los vendedores – como a los comerciantes y elaboradores – los compradores. Al estudiar las subvenciones, cada medida y programa de apoyo debe analizarse individualmente y clasificarse según sus características concretas. Naturalmente, existen subvenciones que son difíciles de colocar en una categoría. Los criterios para la clasificación deberán ser los efectos más directos y principales en los beneficios o costos. Frecuentemente existen consecuencias indirectas y en una segunda etapa, así como efectos colaterales, pero, incluso aunque se reconozca su importancia, no deberá ser la principal consideración para la clasificación. La norma general deberá ser clasificar únicamente las subvenciones en una categoría, pero puede haber ciertamente ocasiones en que esto no sea viable o practicable. Hay que reconocer, no obstante, que a veces tendremos que hacer hipótesis o simplificar nuestros análisis por razones prácticas.

Hay que recordar también que los ejemplos de subvenciones y de la forma de clasificarlas que se ofrecen en esta Guía tienen sólo carácter orientativo. En los estudios sobre subvenciones concretas, podremos encontrar que queremos clasificar algunas medidas o situaciones de forma diferente y es muy probable que hallemos subvenciones que no están mencionadas específicamente en la Guía.

Figura 7: Las cuatro categorías de subvenciones de la Guía



Como podemos ver, esta clasificación en categorías se basa en la modalidad de la subvención, es decir, en si ésta consiste en una transferencia financiera directa o no (Categorías 1 y 2), en la forma en que la subvención modifica los beneficios de la industria a plazos corto o medio/largo (Categoría 3) y en si implica una acción de parte del gobierno o no (Categoría 4). Las Categorías 1 y 2 – con la excepción de algunos servicios gubernamentales específicos, como los de ordenación pesquera – corresponden bastante estrictamente a otras definiciones utilizadas en la práctica, por ejemplo, por la OMC, mientras que las Categorías 3 y 4 incluyen beneficios (o perjuicios) más implícitos para la industria.

Hay ciertamente muchas formas de clasificar las subvenciones y también muchas subcategorías posibles. Algunos de los muchos aspectos que se encuentran en la literatura para clasificar las subvenciones pueden verse en el **Apéndice II.** En el **Apéndice III** se incluyen más ejemplos de subvenciones de las distintas categorías presentadas aquí.

6 EVALUACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

6.1 Costo para el gobierno y valor para la industria: algunos principios

Ya en el Capítulo 5, al exponer las cuatro categorías diferentes de subvenciones pesqueras, se han mencionado las nociones de "costos – o ingresos – para el gobierno" y "valor para la industria". En esta sección, examinaremos más en detalle estos conceptos y trataremos de establecer la forma de medir las subvenciones, es decir, cómo podemos asignar valores monetarios a las subvenciones pesqueras. El motivo de ello es poder hacer análisis más cuantitativos. Tal vez deseemos poder determinar qué parte de los beneficios generados por la industria pesquera puede vincularse a las subvenciones y cuánto dinero del presupuesto público se gasta en el sector pesquero. En los Capítulos 7 y 8 se dan más detalles sobre el examen de los beneficios de la industria en relación con las subvenciones y se hacen análisis comparativos, respectivamente. En el presente capítulo examinaremos diferentes metodologías y prácticas para valorar las distintas subvenciones de los diferentes tipos.

En primer lugar, tenemos que aclarar los conceptos de costo (o ingreso) para el gobierno y valor para la industria. La definición de subvenciones dada en la Guía se centra en el impacto de una subvención en los beneficios de las empresas, por lo que el valor de una determinada subvención para la industria podría definirse como este cambio en la rentabilidad que ha provocado. Para el gobierno, el valor puede ser algo completamente diferente, y equivaler al gasto público, incluyendo los gastos administrativos directos e indirectos, del funcionamiento y la administración de la subvención. Según esto, el costo – o ingreso, – para el gobierno y el valor para la industria de una determinada subvención puede ser diferente, por lo que, para entender el valor económico de la misma, deberemos considerar ambos aspectos.

No es fácil medir el impacto de una subvención en la rentabilidad y tendremos que hacer algunas hipótesis. El principal principio rector para la **evaluación del valor para la industria** se basa en la hipótesis de que todas las subvenciones positivas son beneficiosas para la industria y que, si los gobiernos no las proporcionaran, la industria debería pagar o estaría dispuesta a pagar por sí misma. De ahí que todas las subvenciones positivas tengan un valor positivo para la industria. Ciertamente esto es una simplificación de un análisis mucho más complicado. Por ejemplo, podría aducirse también que, si el apoyo proporcionado mediante las subvenciones fuera necesario para la industria, ésta lo pagaría ya ella misma y no sería necesario conceder primero las subvenciones. Además, se necesitaría utilizar argumentos algo diferentes para determinadas subvenciones, tales como las medidas en frontera, la ordenación pesquera, el acceso gratuito a los recursos y, por supuesto, para las subvenciones negativas. No obstante, la Guía sugiere que el valor de una subvención para la industria se estima con la mayor precisión como el costo que la industria tendría que pagar en términos comerciales para obtener el mismo servicio o bien, y que este principio debería utilizarse siempre que sea posible.

Con respecto al valor de las subvenciones pesqueras expresado como el **costo (beneficio) para el gobierno**, la evaluación ha de basarse principalmente en la información procedente del presupuesto público, salvo en el caso de ingresos no percibidos (p.e., desgravaciones

fiscales) que generalmente no se incluyen en el presupuesto y deberán evaluarse por separado. Por otra parte, es importante que el costo de una subvención se evalúe no sólo como la transferencia financiera que pueda entrañar – por ejemplo, en el caso de un subsidio –, sino que se incluya también el gasto administrativo de la ejecución del programa o la aplicación del reglamento. Este costo de ejecución incluye los gastos de personal y otros gastos de funcionamiento que realizan, por ejemplo, las administraciones pesqueras u otros órganos gubernamentales que se ocupan de que las subvenciones lleguen al sector pesquero[4].

Con respecto a algunos tipos de subvenciones, en particular las pertenecientes a la Categoría 1 y consistentes en transferencias financieras directas, la evaluación del valor según estos principios puede ser relativamente fácil. Es probablemente prudente suponer que el valor aproximado para la industria de un subsidio para la inversión corresponde a la cantidad del subsidio más el tipo de interés que habría que pagar si se tomara en préstamo la misma cantidad de dinero en condiciones comerciales. Para el gobierno, el costo consistiría en el mismo subsidio más el gasto administrativo relacionado con su distribución. Otras subvenciones son más difíciles de evaluar, en particular en lo que respecta a decidir el valor que representan para la industria. El valor es el cambio en los beneficios, pero este cambio debe medirse ¿en comparación con qué? Independientemente de las distintas consideraciones de teoría económica [5] y adoptando un enfoque práctico, se sugiere que se mida el cambio como la diferencia entre una situación *con* la subvención concreta y una situación *sin* ella. Este método está también en consonancia con la forma en que identificamos las subvenciones pesqueras, es decir, mediante la definición de referencias que representan la situación "normal", sin subvenciones. Según esto, en los casos en que la subvención significa ofrecer servicios o bienes a un precio diferente al vigente en el mercado, tales como tipos de interés bajos o pagos por desguae en un programa de retirada de barcos, el beneficio real para la industria consiste en la diferencia entre el precio ofrecido por medio de la medida de subvención y el precio de mercado que la industria tendría que pagar o recibir por el bien o servicio, en caso de que no se dispusiera de la subvención.

En cuanto a las subvenciones para las que existen alternativas comerciales a precios de mercado, el cálculo de su valor es relativamente evidente. También es bastante poco complicado evaluar subvenciones como las desgravaciones fiscales, que representan claramente una situación en que la industria pesquera es tratada de forma diferente que la industria en general. El valor para la industria será en tal caso la diferencia entre los impuestos pagados realmente y los que se pagarían si no hubiera subvención. Aquí la referencia no es el precio del mercado – porque no hay precios de mercado para los impuestos – sino el impuesto normal. El costo para el gobierno se calcularía como los ingresos no percibidos debido al plan, más todo gasto adicional debido a la administración del plan.

---

[4] Se trata ciertamente de una simplificación excesiva de la realidad y podría aducirse que, para calcular el costo real para el sector público y la sociedad, es necesario hacer un análisis mucho más amplio que incluya los gastos de funcionamiento, las externalidades y el impacto ambiental a largo plazo. Algunos de estos aspectos pueden captarse al calcular el valor de las distintas subvenciones, pero queda el hecho de que una evaluación económica fiable en profundidad del valor de las subvenciones pesqueras es difícil en la práctica. Por ello, el análisis cuantitativo a este respecto se considera fuera del ámbito del tipo de estudio sugerido por la Guía, pero toda información cualitativa que pueda añadirse a los resultados del estudio sería ciertamente valiosa.

[5] Schrank y Keithley Jr. (1999) estudian la posibilidad de utilizar el concepto teórico de competencia perfecta como referencia para evaluar las subvenciones. Sin embargo, concluyen que el criterio es "demasiado amorfo para que sirva como concepto operativo" (Schrank y Keithley Jr. 1999, página 157). Otra referencia propuesta es la situación de *asignación eficiente* de los recursos (OCDE 1993), que se examina en el Recuadro 4. Esta referencia es más próxima a la definición práctica recomendada por la Guía, pero el criterio teórico no puede cumplirse plenamente y, por ello, no se utiliza el concepto.

Como se ha señalado ya, la situación se complica mucho más cuando estudiamos sectores, como la ordenación pesquera y el acceso a los recursos, los cuales constituyen normalmente uno de los servicios incluidos en la Categoría 2 y también en las Categorías 3 y 4, que incluyen efectos a plazo más largo o una inacción del gobierno. Con respecto a algunos de los primeros, es decir, los servicios prestados por el sector público en la Categoría 2, podemos conocer su costo para el gobierno, pero ¿cuál es el valor del servicio para la industria? Aquí no se puede utilizar el principio de los precios de mercado o los valores normales, sencillamente porque no existen. En tales situaciones, podríamos evaluar el impacto efectivo en los beneficios de la industria, generalmente en forma de aumentos de beneficios. Por ejemplo, si podemos calcular el valor del aumento de las ventas de productos pesqueros debido a una campaña en favor del consumo de alimentos sanos de pescado, el valor de esta campaña para la industria sería el aumento de los ingresos netos obtenido gracias a la mejora de las ventas.

No obstante, este tipo de cálculo es frecuentemente complicado y exige un notable componente de investigación que no siempre puede incluirse en nuestros estudios sobre subvenciones pesqueras. Por consiguiente, en tales casos podremos necesitar un sustitutivo para nuestra estimación y la Guía sugiere que se utilice el costo para el gobierno – si se conoce o puede calcularse – también como estimación del valor para la industria.

Recuadro 4: Teoría y práctica

En el sector agrícola, se han elaborado varios métodos para medir las subvenciones en relación con las distorsiones del mercado. Un instrumento comúnmente utilizado es el Equivalente en Subvenciones al Productor (ESP), que ha sido la Medida Global de la Ayuda (MGA) básica en las negociaciones comerciales del GATT/OMC. Según la OCDE, "la ESP es un indicador del valor de la transferencia de los consumidores y contribuyentes internos a los productores resultante de una determinada serie de políticas agrícolas en un determinado momento" (Silvis y van der Hamsvoort 1996, página 529). Sería naturalmente interesante utilizar este tipo de medida también para el sector pesquero. Sin embargo, los trabajos de la OCDE (1993) han mostrado que, debido a las características de la industria pesquera, el ESP no es un indicador válido para las subvenciones pesqueras. En general, en otros sectores, la referencia para medir la asistencia y las correspondientes distorsiones del mercado es una situación de no intervención estatal, que corresponde a una situación de asignación económicamente eficiente. En el sector pesquero, esta situación de referencia de una asignación eficiente es mucho más difícil de evaluar, debido a que la disfunción del mercado es inherente a una pesquería de acceso libre, lo que implica que la asignación eficiente ocurrirá solamente en una situación con intervención gubernamental. Además, es difícil establecer precios de referencia externos, así como precios internos, para el pescado crudo, que son los que constituyen los parámetros necesarios para el modelo de ESP, debido a que el pescado fresco es muy perecedero y heterogéneo y el sector tiene frecuentemente un alto grado de integración vertical (OCDE 1993). Además, las restricciones al acceso de buques extranjeros a caladeros y servicios portuarios nacionales constituyen un apoyo público común en el sector pesquero, que el modelo de ESP no tiene en cuenta (Munk y Motzfeldt 1993).

No se ha encontrado ninguna otra metodología única de evaluación y, en su lugar, la Guía sugiere varios enfoques para evaluar los distintos tipos de subvenciones. Al determinar tales enfoques, se ha prestado atención en la medida de lo posible a su practicabilidad, es decir, las metodologías recomendadas deben ser practicables y dar resultados fáciles de entender y verificar. Por ello, por ejemplo, se han excluido en general los precios sombra y costos de oportunidad y lo que se mide es el efecto más directo, ignorando en gran medida las consecuencias en una segunda etapa. Se puede considerar insatisfactorio este enfoque desde un punto de vista teórico, pero se cree que es necesario por razones prácticas.

Existen también por desgracia casos en que no hay ningún costo gubernamental fácil de estimar que pueda utilizarse cuando tenemos problemas para calcular el valor para la

industria. Como hemos visto en el Capítulo 5.5, las subvenciones de la Categoría 4 no representan gastos para el gobierno porque son no intervenciones[6]. En tales situaciones, es posible que tengamos que volver a utilizar valores normales o convencionales a fin de cuantificar el impacto de la subvención en los beneficios de la industria. Ejemplo de este tipo de situación, de la que se tratará más adelante, es el acceso gratuito a los recursos. Si se permite a la industria pescar sin pagar este acceso a un recurso natural – o se paga un precio que se considera inferior al valor real del acceso al recurso – tendremos que definir este privilegio como una subvención y determinar su costo en proporción al valor de las capturas, utilizando una tasa uniforme estimada.

Antes de pasar a considerar ejemplos de la forma de valorar distintos tipos de subvenciones en el próximo capítulo, se resumen en la Figura 8 los principios fundamentales para evaluar las subvenciones pesqueras.

Figura 8: Resumen de los principios fundamentales para evaluar las subvenciones pesqueras

LAS ESTIMACIONES DEL VALOR PARA LA INDUSTRIA SE BASARÁN EN:

1. El valor del precio de mercado correspondiente, si está disponible, del servicio o bien facilitado mediante la subvención. Para las inversiones, deberá incluirse el costo financiero (es decir, correspondiente a los tipos de interés comerciales).

2. La tasa o situación normal aplicable a otras industrias y a la economía en general (p.e. tasas fiscales, niveles de contaminación aceptables, etc.).

3. Una estimación del efecto de la subvención en los ingresos netos, si no hay ningún precio de mercado o valor normal aplicable.

4. El costo público, si no hay ningún precio de mercado o valor normal aplicable, y no puede hacerse una estimación del efecto neto en los ingresos.

5. Un valor normal convencional relacionado, por ejemplo, con el volumen de negocios, si no se dispone de otro valor.

LAS ESTIMACIONES DEL COSTO (BENEFICIO) PARA EL GOBIERNO SE BASARÁN EN:

1. El gasto presupuestario real, cuando está disponible.

2. Los ingresos no percibidos, cuando sea aplicable (p.e. desgravaciones fiscales).

3. Costos administrativos conexos, incluidos los gastos de personal y una parte proporcional de los gastos generales.

[6] Véase la nota 4.

6.2 Evaluación de distintos tipos de subvenciones

6.2.1 Presentación de ejemplos de subvenciones

Después de exponer algunos principios generales sobre la forma de evaluar las subvenciones pesqueras, examinaremos ahora más en detalle distintos tipos de subvenciones. Se organiza el texto en apartados según los principales grupos de subvenciones que probablemente encontraremos y siguiendo aproximadamente la estructura del Capítulo 6.1, es decir, comenzando con algunas de las subvenciones más directas de la Categoría 1. En los recuadros se ofrece información adicional sobre cuestiones metodológicas y ejemplos concretos, utilizando un país inventado llamado Seidisbus. Se resumen estos ejemplos en la Figura 9 al final del capítulo.

Recuadro 5: Subvenciones a la inversión: Ejemplo

En el país de Seidisbus, el Departamento de Pesca aplica un plan en virtud del cual los productores acuícolas pueden solicitar subvenciones para mejorar el almacenamiento del pescado fresco y los medios de transporte. En el año 2000, un total de 25 empresas de acuicultura solicitaron y recibieron fondos para inversiones en almacenes refrigerados y camiones isotérmicos, por un total de 700 000 dólares EE.UU. Esta cifra fue algo inferior a la de las ayudas concedidas durante los últimos años. El tipo de interés de mercado que habrían aplicado los bancos comerciales en la concesión de préstamos para este tipo de inversión era del 15%. Según prácticas de contabilidad pública generalmente aceptadas, la duración económica del equipo se calculó en siete años.

En un estudio sobre subvenciones pesqueras en 2000, el **costo para el gobierno** de un plan de subvenciones para la inversión se calculó como la suma total de los subvenciones desembolsados más los gastos administrativos (parte del presupuesto de la Subdirección de Acuicultura), es decir: 700 000 + 70 000 = 770 000$ EE.UU.

El **valor para la industria** en 2000 se calculó como 1/7 de la suma total de los subvenciones recibidos en 2000 (costo asignado durante siete años) más 1/7 de todos los subvenciones desembolsados en los seis años anteriores, más un 15% de costo financiero:
14 000 000 (suma total de los subvenciones 1994-2000) dividido por 7 + 15% de interés = 2 300 000$ EE.UU.

6.2.2 Subvenciones a la inversión

Un programa de subvenciones para la inversión es probablemente uno de los ejemplos más evidentes de subvenciones de transferencia financiera directa de la **Categoría 1**. Estos planes se utilizan normalmente para la compra o modernización de barcos, equipo e instalaciones, y su objetivo es mejorar la competitividad incrementando la eficiencia de la producción. Generalmente promueven inversiones en barcos pesqueros o en industrias de elaboración, pero pueden concederse también en otras partes del sector, por ejemplo, en la industria de los insumos para la construcción de barcos o en el subsector de la acuicultura.

El valor para la industria de este tipo de planes de subvenciones consiste en el valor del mismo subsidio más un cálculo del interés que se habría pagado por la financiación de la inversión en términos comerciales. En general, las inversiones se realizan en activo fijo cuyo costo se asigna durante un período de depreciación de varios años, por lo que debe calcularse en consecuencia el valor anual para la industria. La duración del período de depreciación deberá basarse en la vida económica prevista del tipo de activo en cuestión. Tendríamos que considerar también el efecto de la inflación y el cambio de los valores monetarios a lo largo del tiempo, y calcular el valor actual del costo de depreciación para el año de nuestro estudio.

6.2.3 Programas de retirada de barcos

En muchos países se utilizan programas que incluyen transferencias financieras para la reducción de la capacidad de pesca. Tales planes incluyen una compensación financiera para desguazar barcos o exportarlos a países terceros. Los efectos de estos programas en la rentabilidad de la industria son complicados y dependen de la forma en que se diseña y aplica exactamente el plan. Si se utiliza para facilitar el cese – por ejemplo, la jubilación – de pescadores individuales en la industria, los beneficios serán para los que se mantengan en la actividad, al repartirse los recursos disponibles entre un número menor de actores, lo que mejora su productividad y rentabilidad, suponiendo que el subsidio por desguace no se utilice en manera alguna para reinvertir en el sector y que no haya nuevos participantes en la pesquería que sustituyan a los que la han abandonado. A plazo más largo y si el plan de desguaces ha provocado una reducción sostenible del esfuerzo real de pesca, sus efectos pueden observarse también en una mejora de las capturas gracias a la mejora de la base de recursos. Este escenario supone que los excesos de capacidad y de pesca eran los problemas que se planteaban en un principio.

En cambio, si el subsidio por retirada se reinvierte en el sector, la subvención consistirá en una aportación de capital más directa a la industria que podrá utilizarse o bien para sufragar gastos de explotación o para otras inversiones, por lo que podrían considerarse como subvención de la **Categoría 1**. El efecto en la productividad y volúmenes de captura dependerá del impacto de estos gastos en el esfuerzo de pesca total y en la situación de los recursos. Si el barco retirado del servicio no es desguazado, sino transferido a otra pesquería, hay que considerar también el efecto en esta otra pesquería a fin de evaluar el efecto total del plan en la industria pesquera en su conjunto.

Así pues, un plan de recompra o desguace de barcos puede tener un valor para la industria pesquera de distintas formas, según las características del programa concreto. Hay valores creados para la industria en forma de un aumento de la base de recursos que queda para los demás barcos pesqueros, además de los pagos de compensación por los barcos desguazados o exportados. Las transferencias financieras directas realizadas en relación con programas de recompra se clasifican como subvenciones de **Categoría 1.** Si el precio que el plan gubernamental paga por el barco es superior al del mercado que se hubiera obtenido si se hubiera vendido el barco en el mercado, este superávit constituye el valor de la subvención para la industria. El costo para el gobierno sería el de los pagos efectivos más cualquier otro gasto administrativo conexo. Los efectos más implícitos relacionados con el recurso se examinan más en detalle en el contexto de las subvenciones de las **Categorías 3 y 4**. Tales efectos pueden ser inmediatos o a plazo más largo y se relacionan con el valor del acceso gratuito a los recursos. Pueden consistir o bien en un aumento explícito de las cuotas para estos operadores o en una posibilidad implícita de capturar más pescado gracias a la reducción de la competencia.

Las adquisiciones de licencias, permisos y cuotas son planes similares que probablemente tendrán efectos comparables a los de los programas de retirada de barcos, en función de las condiciones y circunstancias concretas. En el sector de la elaboración, existen planes análogos para la racionalización de las fábricas, es decir, incentivos para la reducción de capacidad. Los programas de recalificación – para pescadores y otros empleados del sector – con vistas a facilitar su reempleo en otras industrias, fuera del sector pesquero, son medidas que tienen también por objeto reducir la capacidad del sector.

6.2.4 Aportaciones de capital

Según las circunstancias, podremos considerar la aportación de capital social por parte del gobierno como una subvención de la **Categoría 1.** Si el sistema económico del país incluye un grado elevado de intervención pública en el sector productivo en general, será normal la existencia de empresas de propiedad parcial o total del estado también en el sector pesquero – p.e. criaderos, astilleros o empresas pesqueras – y es probable que tales aportaciones no deban incluirse en nuestro estudio sobre las subvenciones pesqueras. Asimismo, si la inversión de capital estatal es compatible con las prácticas normales de inversión y se realiza en condiciones comerciales, es probable que no representen ningún gasto para el gobierno ni ningún valor para la industria – comparando las condiciones en que se realizan las inversiones estatales con las del mercado de capital – y, por consiguiente, dicha inversión no pueda definirse como subvención. No obstante, la cuestión del capital estatal y las empresas de propiedad estatal es compleja y se proponen otras definiciones en el Recuadro 6.

Recuadro 6: Definición de las subvenciones de aportación de capital estatal

Para decidir si una aportación de capital estatal debe considerarse subvención, examinamos normalmente si se ha efectuado la inversión en condiciones comerciales o no. Sin embargo, la situación puede ser a veces confusa y, para facilitar la evaluación de las subvenciones de capital estatal, se sugiere el procedimiento siguiente. Los criterios que estamos examinando incluyen si el receptor es una empresa o no, si la inversión adopta la forma de capital social y si se efectúa en condiciones comerciales.

Paso 1. Definir si el receptor de la inversión es una empresa o no (en contraposición a una institución o departamento del gobierno):

Es una empresa si:
- *Realiza actividades comerciales*
- *Tiene una forma jurídica que puede ser (totalmente) privada*
- *Es contribuyente.*

Paso 2. Definir si la inversión es en forma de capital social o no (en contraposición a préstamo o ayuda):

Es de capital si:
- *Aparece en el balance como capital social de la empresa en cuestión*
- *Aparece en el balance de las cuentas públicas como activo no depreciable (p.e. como accionista)*

Paso 3. Definir si la inversión es comercial o no (en contraposición a la realizada sin fines de lucro):

Es comercial si:
- *Se exige un rendimiento de la inversión (y el estado ha recibido dividendos o beneficios análogos durante el último quinquenio)*
- *La inversión misma se ha realizado en condiciones comerciales y en consonancia con las prácticas de inversión del sector*

Con respecto a la evaluación de la subvención, se sugiere que:

1. Si la inversión se ha realizado en una empresa como capital social para fines comerciales:

   El **costo para el gobierno** es cero, excepto los gastos administrativos.

   El **valor para la industria** equivale al costo de oportunidad financiera, es decir, lo que habría costado tomar en préstamo el mismo capital.

   El valor anual de la subvención se calcula como el costo de interés estimado, a los tipos de mercado, de un préstamo equivalente al capital estatal invertido en la empresa.

2. Si se ha invertido capital estatal en una empresa como acciones pero no para fines comerciales:

   El **costo para el gobierno** es la cantidad efectiva del capital invertido (que debe consignarse en el año del desembolso de la misma forma que un subsidio) más los gastos administrativos.

El **valor para la industria** es el costo de oportunidad financiera.

3. Si el capital estatal se ha invertido en una empresa, pero no en acciones ni para fines comerciales:
El **costo para el gobierno** es la cantidad efectiva del capital invertido más los gastos administrativos.
El **valor para la industria** es la cantidad efectiva del capital invertido, así como el costo de oportunidad financiero (es decir, lo mismo que un subsidio).

4. Si el capital estatal no se ha invertido en una empresa ni como acciones ni para fines comerciales, no es una medida de subvención en forma de aportaciones de capital estatal (pero puede constituir otro tipo de subvención).

6.2.5 Programas de sostenimiento de los ingresos y seguros de desempleo

Existen distintos planes de sostenimiento de ingresos y seguros de desempleo para los pescadores. Algunos de ellos forman parte de los planes generales de seguridad social, mientras que otros están diseñados específicamente para ellos. Los planes pueden estar cofinanciados por contribuciones de la industria pesquera o con fondos públicos. He aquí algunos ejemplos:

- Plan de compensación por desempleo causado por el mal tiempo
- Seguro de desempleo fuera de la estación
- Pagos de ayuda por vacaciones
- Salario básico mínimo
- Programas de salud financiados por el gobierno

En general, estos planes pertenecen a la **Categoría 1** y su valor para la industria corresponde a la diferencia entre los ingresos reales que los trabajadores pesqueros reciben gracias a los planes y los que recibirían sin ellos. Deberán deducirse las contribuciones de la industria – o las contribuciones directas de los empleados, distintas de los impuestos sobre la renta ordinarios u otros impuestos obligatorios no específicos del sector pesquero –, para llegar a

Recuadro 7: Plan de garantía de ingresos: Ejemplo

En nuestro país inventado Seidisbus, los trabajadores de las pesquerías semindustriales e industriales están organizados en una Asociación de Pescadores que administra los distintos asuntos en nombre de los pescadores y representa a éstos en distintos contextos. La Asociación recauda cuotas de sus miembros para sufragar los gastos ordinarios pero existen también varios planes de apoyo para los que la Asociación recibe fondos del gobierno. Por ejemplo, hay un plan de garantía de ingresos que compensa a los pescadores la pérdida de ingresos durante los períodos en que no se pesca, los cuales están financiados en un 90% por el estado. El plan garantiza un ingreso mensual de 500$ EE.UU. Durante el año 2000, se pagó en virtud de este plan un total de 500 000$ EE.UU.

En el estudio sobre subvenciones pesqueras de 2000, el **costo del plan para el gobierno** se calculó en el 90% de 500 000 = 450 000$ EE.UU. No se incluyeron costos generales o administrativos debido a que es la misma Asociación quien administra el plan y el gasto administrativo para el Ministerio de Pesca por el desembolso de los fondos es mínimo.

El **valor del plan para la industria** se consideró equivalente a los 450 000$ EE.UU. recibidos del gobierno y distribuidos a los pescadores.

calcular el valor neto de la subvención para la industria.

6.2.6 Sostenimiento de los precios

El sostenimiento de los precios de mercado puede adoptar varias formas y, según la definición de la OCDE, se produce cuando el precio interno de un producto es superior al precio mundial, como consecuencia de la política gubernamental (OCDE 2000). Los sistemas de regulación de precios, tales como los existentes, por ejemplo, en la UE y en Noruega, son subvenciones de la **Categoría 1**. Por medio de estos sistemas, se compensa a los pescadores cuyo producto no alcanza el precio normal establecido. Los sistemas de compensación de precios pueden estar financiados, al menos en parte, por la industria misma por medio de gravámenes aplicados al pescado desembarcado. El valor de la subvención para la industria es la compensación efectiva pagada, suponiendo que equivale a la diferencia entre la cantidad que el pescador habría recibido, en caso de que no hubiera el plan de sostenimiento de los precios, y la cantidad total que el pescador ha recibido gracias al plan. Si el programa está cofinanciado por la industria, deberán deducirse las contribuciones de ésta a fin de calcular el valor neto del programa. Si un órgano gubernamental administra el programa, el costo del plan para el gobierno deberá incluir un gasto de administración estimado, además del total de los pagos de compensación.

Recuadro 8: Subvenciones positivas y negativas

Hay que tener cuidado en entender bien las situaciones en que se combinan subvenciones positivas y negativas. Cuando la industria contribuye a los planes de apoyo y programas de subvenciones, tales subvenciones deberán deducirse del costo público bruto y del valor calculado para la industria a fin de determinar el costo público neto y el valor neto para la industria. No obstante, suele ser una buena práctica mostrar, en los informes sobre subvenciones pesqueras, tanto los valores brutos como los netos.

Un plan de sostenimiento de los precios puede adoptar ciertamente otras formas y relacionarse, por ejemplo, con insumos para los subsectores de la pesca o acuicultura, tales como medicamentos necesarios para criar peces o apoyo para la producción de determinados aparejos. Existe también un sostenimiento de los precios en relación con los costos del transporte, frecuentemente con la finalidad de reducir las desventajas de las zonas remotas, lo cual suele formar parte de programas de desarrollo regional.

6.2.7 Incentivos a la exportación y otras intervenciones en el mercado

Se puede prestar apoyo en los aspectos de comercialización de la industria – tanto para las ventas internas como para las exportaciones – de muchas otras formas además del sostenimiento directo de los precios de mercado, p.e.:

- Organización de mercados nacionales y facilitación de la infraestructura correspondiente
- Regulaciónde los mercados nacionales (p.e. normas de salud e higiene, obligación de ventas por subasta, prohibición de utilizar determinadas especies, etc.)
- Concesión de ayudas para la comercialización interna
- Exenciones fiscales para las ventas
- Fomento del consumo del pescado
- Incentivos directos a la exportación
- Ayuda para la exportación y comercialización, p.e. medidas de ayuda al comercio exterior, tales como tarifas de transporte para el comercio internacional o suministro de información sobre mercados internacionales

- Investigaciones sobre mercados
- Zonas de comercio libre

Estas medidas son en general subvenciones de las **Categorías 1 o 2** y deberán clasificarse según si el programa de apoyo concreto implica una transferencia financiera directa a la industria (Categoría 1), o no (Categoría 2). Algunas actividades pueden clasificarse en las **Categorías 3 o 4**, p.e., algunos tipos de regulaciones del mercado.

Al calcular el valor de las subvenciones, hay que considerar muchos aspectos diferentes. Por ejemplo, la organización de los mercados nacionales probablemente implica gastos de administración – es decir, gastos de personal y generales –, pero puede incluir también la infraestructura física en forma de mercados de pescado. Los proyectos de infraestructura más grandes, destinados claramente al sector pesquero, tales como los mercados de pescado – así como los puertos pesqueros que se tratarán más adelante – son en general ejemplos de subvenciones de inversión pública para el sector pesquero. El costo anual para el gobierno de este tipo de subvenciones deberá calcularse como el costo anual de depreciación, además de los costos de mantenimiento y otros gastos operacionales de las instalaciones. Con respecto al valor para la industria, será preferible estimar el precio de mercado predominante para utilizar el mismo tipo de instalaciones que las que se suministran. Sin embargo, en muchos casos no hay ningún precio de mercado alternativo y tenemos que utilizar el costo para el gobierno como sustitutivo al calcular el valor para la industria.

Recuadro 9: Costos de depreciación

En algunos países, existen directrices y normas para calcular planes anuales de depreciación basándose en la vida económica estimada de los distintos tipos de inversiones, y se asignan gastos de capital durante dicho período consignándose los costos anuales de depreciación en las cuentas públicas. Cuando existen tales normas contables y se considera razonable reflejar la depreciación económica probable, deberemos utilizarlas para calcular los costos gubernamentales de las subvenciones pesqueras relacionados con activos fijos. No obstante, en otros países, las cuentas estatales se realizan según el principio de contabilidad de caja y no incluyen costos de depreciación; se contabiliza la inversión en su totalidad en el momento de efectuar el gasto. En otros casos, el costo de depreciación consignado en las cuentas no se basa en la vida económica prevista, sino en un costo de depreciación contable o fiscal. Esto puede dificultar la estimación del costo de depreciación anual en nuestro estudio sobre subvenciones pesqueras. Si la inversión es pequeña, el costo de capital podrá no tenerse en cuenta y, al evaluar, por ejemplo, un pequeño lugar de desembarque, sólo se consignarían los gastos operacionales en las cuentas estatales. Sin embargo, al evaluar subvenciones de infraestructura más sustancial, como un puerto, será necesario determinar, o al menos, estimar el costo correspondiente de la inversión, porque, de lo contrario, se podría infravalorar en gran medida el costo real de la medida para el gobierno. Es importante señalar que otros planes anteriores de subvenciones pueden tener todavía valor para la industria, incluso aunque no se realicen desembolsos en el año al que se refiere el estudio. Asimismo, importantes inversiones efectuadas en el año del estudio podrían asignarse a varios años futuros. Para inversiones más importantes con un período de vida largo podríamos considerar también el efecto del tiempo y estimar el valor actual del costo de depreciación.

Las actividades gubernamentales que indirectamente apoyan los aspectos de comercialización del sector pesquero son difíciles de evaluar. Por ejemplo, el fomento de consumo de pescado podría ser parte de una campaña gubernamental de información más amplia en favor de hábitos alimentarios más sanos, y el sector pesquero sería solamente uno entre otros sectores alimentarios afectados. La estimación del valor de la campaña para la industria pesquera debería basarse, pues, sólo en una parte del costo general de la campaña. Este costo favorable para el sector pesquero podría calcularse con arreglo a un índice de

distribución basado en el valor añadido total creado por los diferentes subsectores, es decir, consignado generalmente como la contribución de los diferentes subsectores al PIB[7]. Otro índice de distribución que podría utilizarse, dependiendo de las circunstancias, incluiría, por ejemplo, el número de empleados o el valor total de las ventas (volumen de negocios) en los distintos subsectores.

6.2.8 Contingentes de importación, aranceles y otras medidas fronterizas

Las medidas fronterizas que no implican una transferencia financiera a la industria o desde ésta pueden clasificarse como subvenciones de la **Categoría 2.** Incluyen marcos reglamentarios, tales como los contingentes de importación y otras medidas no arancelarias, los aranceles a la importación y las prohibiciones de desembarque impuestas a pesqueros extranjeros, y pueden representar ventajas importantes para la industria nacional. Tales medidas constituyen en la práctica transferencias de los consumidores a los pescadores como consecuencia de la política gubernamental (Flaaten y Wallis 2000). Los regímenes de progresividad arancelaria son medidas fronterizas que benefician en particular a la industria de elaboración permitiendo importar pescado crudo con aranceles inferiores a los aplicados a los productos elaborados. En cambio, para los importadores y comerciantes que venden productos importados, los aranceles pueden constituir una subvención negativa de la Categoría 1, si los derechos de importación aplicados a los productos pesqueros son superiores a los de otros bienes importados, en particular a otros productos alimenticios.

Las medidas en frontera son difíciles de evaluar en muchos casos en lo que respecta a su valor para la industria. Si se dispone de precios internacionales para los productos en cuestión, podrían utilizarse tales precios en comparación con los internos para evaluar cuánto influye la medida en el mercado nacional y en la estructura de precios. Si hay una diferencia entre los precios locales y los internacionales, que no puede explicarse por otras influencias, podría utilizarse esa diferencia para extraer conclusiones con respecto al impacto de las medidas fronterizas, por ejemplo, en los ingresos de la industria elaboradora local. No obstante, una de las razones por las que los ESP (véase el Recuadro 4) son difíciles de calcular para el sector pesquero es que la amplia variedad de productos pesqueros elaborados, muchos de los cuales son específicos de un mercado, no tiene equivalentes en el comercio internacional. Sería también difícil suponer que no hay ninguna otra influencia, por lo que el cálculo podría exigir más datos estadísticos que los disponibles.

[7] Hay que señalar que una medida de la contribución de todo el sector pesquero - tal como lo define la Guía – al PIB podría incluir las contribuciones de subsectores que no figuran directamente como pesqueros, p.e., la industria de elaboración de alimentos y la industria mecánica.

Recuadro 10: Cálculo del valor de una subvención de fomento de las exportaciones de pescado: Ejemplo

En Seidisbus, las exportaciones de pescado y productos pesqueros representaron el 25% del valor total de las exportaciones en el año 2000. En el Ministerio de Comercio, hay un Consejo de Exportación dedicado a fomentar las exportaciones tanto de pescado como de otros productos. Además de facilitar distintos servicios de información y contactos, el Consejo organiza una feria comercial cada dos años. La feria está financiada por el Consejo y por contribuciones de las empresas exportadoras participantes. En la feria comercial de 2000/2001, celebrada en febrero de 2000, 30 de los 100 expositores pertenecían a la industria pesquera.

En el estudio sobre las subvenciones pesqueras, se determinó que las actividades del Consejo de Exportación constituían una subvención para el sector exportador, ya que la industria centrada en el mercado interno no recibía el mismo apoyo. El presupuesto total del Consejo de Exportación en 2000 ascendió a 300 000$ EE.UU. para sufragar gastos de personal, alquiler de oficinas, depreciación de vehículos y equipo de oficina y otros gastos de funcionamiento. El costo de la organización de la feria comercial de 2000 fue de 50 000$ EE.UU., de los que 40 000 eran fondos extrapresupuestarios proporcionados por el Consejo (es decir, con exclusión de los gastos del personal ordinario del Consejo y gastos generales) y 10 000 procedían de los derechos recaudados de las empresas participantes.

El **costo para el gobierno** de la "subvención del Consejo de Exportación" en 2000 se calculó como sigue:
Costo de las actividades generales en 2000:
25% (parte del sector pesquero en las exportaciones) de 300 000 (presupuesto total) = 75 000.
Costo de la feria comercial en 2000/2001:
30% (participantes de la industria pesquera) de 40 000 (contribución del Consejo) = 12 000
TOTAL: 75 000 + 12 000 = 87 000$ EE.UU.

Teniendo en cuenta que la feria comercial se celebra cada dos años, podríamos considerar la asignación del costo a lo largo de dos años. Sin embargo, en este caso concreto, se decidió no considerar esa cantidad relativamente pequeña y que los beneficios de la feria probablemente se producirían ya en 2000.

Con respecto al **valor de la subvención para la industria,** no se encontraron precios de mercado comparables y se decidió utilizar el costo para el gobierno como sustitutivo del valor para la industria, 87 000$ EE.UU.
Para el año próximo, El Consejo de Exportación proyecta realizar una encuesta/cuestionario entre las empresas exportadoras con el fin de evaluar el impacto probable de sus actividades en las ventas de exportación y los ingresos netos. En un futuro estudio sobre las subvenciones pesqueras, podrían utilizarse los resultados de esta encuesta para evaluar el valor de la subvención para la industria.

Hay también medidas fronterizas consistentes en restricciones a la inversión extranjera directa, tanto en los subsectores de la elaboración como en los de la captura. La limitación de la competencia impidiendo el libre movimiento de los servicios de capturas constituye una ayuda implícita a los pescadores a los que se permite faenar. Tales medidas incluyen entre otras cosas:

- Restricciones de la propiedad
- Asignación de cuotas de captura sólo a pescadores nacionales
- Requisitos de nacionalidad y residencia para los funcionarios/administradores y tripulaciones de la empresa

El efecto de estos tipos de subvenciones para la industria interna se traduce en una menor competencia y, por lo tanto, en un aumento de la parte potencial de mercado. Al tratar de evaluar el valor de este aumento de la parte de mercado, nos encontraremos probablemente con dificultades análogas a las planteadas en la evaluación de otras medidas fronterizas.

Recuadro 11: Gastos administrativos y generales

Muchos de los costos relacionados con las subvenciones pesqueras son costos indirectos, es decir, gastos generales de las autoridades y administraciones que aplican un plan de apoyo o un reglamento. Por definición, estos gastos no están relacionados directamente con una actividad específica y deben calcularse utilizando algún tipo de índices de distribución, como se ha señalado antes en la página 50. A este respecto, debemos considerar también cuántas etapas o niveles diferentes de gastos generales queremos incluir al evaluar una determinada subvención. Supongamos que estamos calculando el costo para el gobierno de un plan de subvenciones para la inversión en el sector de la acuicultura (véase también el Recuadro 5). El plan está administrado por la Dependencia de Acuicultura del Departamento de Pesca del Ministerio de Agricultura y Recursos Naturales, pero se financia con un fondo especial para el desarrollo rural sostenible dentro del Ministerio de Finanzas. El costo del programa consiste, en primer lugar, en la totalidad de los subvenciones, que representan el costo directo. Pero ¿qué gastos administrativos y generales debemos incluir? Si la administración del plan exige una cantidad considerable de tiempo y recursos de la Dependencia de Acuicultura, parte de su presupuesto – calculado según un índice de distribución adecuado – deberá asignarse al plan de subvenciones. Entonces podemos aducir que también hay que vincular al plan de subvenciones parte de los presupuestos del Departamento de Pesca y del Ministerio de Agricultura y Recursos Naturales, ya que la Dependencia de Acuicultura recibe sus recursos. También algunos gastos administrativos del Ministerio de Finanzas podrían relacionarse con la canalización de los fondos. Sin embargo, estos cálculos pueden resultar bastante complicados y, si pensamos que el gasto administrativo es insignificante, probablemente podríamos ignorarlos. Por consiguiente, en el ejemplo citado, podrá ser suficiente calcular sólo los gastos administrativos y generales de la Dependencia de Acuicultura.

La utilización, como sustitutivo, del costo de las medidas fronterizas para el gobierno puede no resultar una opción satisfactoria. Es probable que dicho costo sea un gasto administrativo notablemente bajo, que no refleje el valor real de la medida. El costo para el gobierno puede ser también difícil de determinar correctamente debido a que probablemente se necesitarán varios cálculos de gastos generales. Otra posibilidad es la de utilizar un valor estándar prorrateado, que valore la medida de apoyo, por ejemplo, en una tasa porcentual fija del volumen de negocios. La situación concreta y el marco del estudio real decidirán el planteamiento que deberá elegirse.

6.2.9 Exenciones fiscales para el combustible

Una subvención pesquera bastante común es la consistente en facilitar a los barcos pesqueros el combustible con reducción de impuestos. Si la industria pesquera tiene acceso al combustible con un costo inferior al pagado por otras industrias, el plan podría constituir una subvención de la **Categoría 2.**

El valor de las exenciones fiscales se calcula como la diferencia entre la tasa impositiva "normal", es decir, la aplicada a los demás sectores de la economía, y la tasa inferior concedida a la industria pesquera. Para el gobierno, el costo estaría representado por los ingresos fiscales no percibidos y los gastos administrativos relacionados con el plan.

Otras deducciones de los impuestos públicos que implican que se proporcionan insumos, suministros y servicios a precio inferior al del mercado deben valorarse como la diferencia entre el precio pagado realmente por la industria y el precio de mercado o el precio aplicado generalmente a otros sectores.

Recuadro 12: Desgravación fiscal del combustible: Ejemplo

Los pesqueros de Seidisbus registrados en el Departamento de Pesca se benefician de una desgravación fiscal para el combustible. La cantidad de la desgravación depende del tipo de combustible utilizado: gasolina, gasóleo o mezclas de aceites, y hay unas cuotas máximas anuales para los pesqueros basadas en la potencia de sus motores. La desgravación es reembolsada por el Departamento de Pesca cuando el pescador con derecho a ella presenta una reclamación.

El **costo para el gobierno** se calcula como los ingresos no percibidos más los gastos administrativos, a saber:
0,07$ EE.UU. (desgravación media por litro de combustible) multiplicado por 10 millones de litros (cantidad de combustible a la que se refiere la reclamación) = 700 000.
Gasto administrativo: 10 000.
TOTAL: 710 000$ EE.UU.

El **valor para la industria** se supone que es igual que la desgravación efectiva, es decir, 700 000$ EE.UU.

Aunque las desgravaciones fiscales se clasifican generalmente como subvenciones de la **Categoría 2,** podríamos considerar clasificar este programa concreto como una subvención de la **Categoría 1,** ya que en la práctica implica una transferencia financiera directa (mediante el procedimiento de reembolsos con arreglo a reclamaciones).

6.2.10 Créditos impositivos por inversiones y programas de impuestos aplazados

Los beneficios conseguidos por medio de créditos impositivos por inversión deberán evaluarse comparando el plan subvencionado con el código fiscal ordinario aplicable a otras industrias. Sin embargo, dado que este tipo de crédito fiscal frecuentemente implica una redistribución de los costos a lo largo de un período de varios años, permitiendo la depreciación acelerada de los activos fijos, es decir, más rápida que la duración económica real, o permitiendo en determinadas condiciones hacer inversiones con los beneficios exentos de impuestos, suele resultar difícil calcular el valor real del plan para la industria en un año concreto. Un beneficio es el capital adicional disponible para otras inversiones, lo que puede valorarse al costo de los tipos de interés comerciales. Otro beneficio es facilitar las fluctuaciones de los ingresos durante un período de años, lo que constituiría una subvención equivalente, por ejemplo, a un seguro de pérdida de ingresos o un seguro de desempleo, o al costo financiero de tomar en préstamo capital de operaciones.

Los programas de impuestos aplazados son similares a los créditos impositivos por inversión y deberá aplicarse respecto de ellos un enfoque análogo al evaluar sus beneficios para la industria. En cuanto a los costos para el gobierno, hay que calcular los ingresos no percibidos.

6.2.11 Préstamos en condiciones de favor y garantías de préstamos

Cuando se ofrecen a la industria pesquera préstamos en condiciones favorables por medio de instituciones gubernamentales, tales préstamos se clasifican frecuentemente como subvenciones de la **Categoría 2.** Un préstamo en condiciones de favor puede ser el concedido con un tipo de interés subvencionado o en otras condiciones favorables, como un período de amortización ampliado. Cuando existe un tipo de interés subvencionado – o se obtiene un tipo de interés favorable con ayuda de una garantía de préstamo – el valor para la industria podría calcularse comparando tipo de interés subvencionado con los tipos predominantes en el mercado. Cuando la subvención consiste en otras condiciones favorables, la evaluación del valor para la industria resulta más difícil y deberá considerarse caso por caso. Con respecto al costo para el gobierno, sería apropiado considerar los gastos relacionados con los pagos por préstamos en mora. Si no hay tales gastos, los costos para el gobierno se limitan normalmente a los gastos administrativos de la ejecución de los planes.

6.2.12 Planes de seguros especiales para barcos y equipo

Los planes de seguros administrados o garantizados por los gobiernos suelen clasificarse como subvenciones de **Categoría 2** cuando ofrecen a la industria pesquera condiciones que son más favorables que las del mercado comercial de seguros. El valor de tales planes para la industria podría calcularse como la diferencia entre el costo de la prima subvencionada para la industria y el precio de mercado correspondiente de un seguro equivalente. Si no se dispone de ningún precio de mercado para el tipo concreto de seguro, podría hacerse una aproximación teniendo en cuenta el riesgo percibido. El costo para el gobierno se calcularía como la cantidad de reclamaciones pagadas más el gasto administrativo correspondiente en la administración del plan, menos las primas de seguros pagadas por la industria. El cálculo del valor de la subvención para la industria podría basarse también en estos costos reales para el gobierno, en particular si la cantidad de reclamaciones es notable y no existen precios de mercado aplicables.

6.2.13 Capacitación y extensión

Se facilitan a veces a la industria pesquera distintos tipos de servicios especializados de capacitación y extensión, financiados total o parcialmente por el gobierno. Existen muchos cursos de capacitación sobre manipulación del pescado, seguridad en la mar o náutica. Muchos gobiernos proporcionan servicios de extensión con vistas a facilitar, por ejemplo, la introducción de tecnologías en el sector de la elaboración o a promover el empleo de mejores semillas en la acuicultura rural. La mejora de los conocimientos técnicos implica normalmente un incremento de la producción y, por consiguiente, mayores ingresos. Si estos efectos pueden derivarse directamente del plan subvencionado de capacitación o extensión y podemos medirlos, esta medida podría servir también para evaluar el valor para la industria.

La evaluación del costo de estos servicios para el gobierno puede ser bastante fácil, en particular si se proporcionan por medio de entidades administrativas separadas, tales como un instituto de capacitación o una dependencia de extensión de una dirección de pesca. Con respecto al valor de los cursos de capacitación para la industria, pueden existir precios de mercado para una formación similar en otras materias.

6.2.14 Servicios de inspección y certificación

Los estrictos requisitos de calidad aplicables en los principales países importadores de pescado del mundo han presionado a favor de garantizar la calidad de los productos de exportación. Los importadores europeos (CE; ahora UE) promulgaron los primeros reglamentos relacionados con el control de los productos pesqueros en 1991 y, desde entonces, han ampliado el sistema a las denominadas "pruebas propias de salud" que extienden la aplicación de los controles de higiene y calidad a toda la cadena de producción. También otros países han introducido reglamentos análogos (FAO 2000b). Si los servicios de inspección y certificación necesarios, se facilitan a la industria exportadora gratuitamente o a un precio inferior al de los correspondientes costos operacionales, deberán clasificarse tales servicios como subvención de **Categoría 2.**

Las normas de producción estipuladas por los importadores exigen también generalmente inversiones en equipo e infraestructura. Si tales inversiones fueran sufragadas por la industria, la reglamentación podrá tener inicialmente un efecto negativo en los beneficios de la industria y amortizarse solamente a plazo medio o largo. Por ello, podrían clasificarse como subvenciones de la **Categoría 3.** El cálculo del valor para la industria de la regulación y los servicios facilitados debería basarse preferiblemente en una estimación del valor del aumento de las exportaciones a los mercados que exigen la certificación, y del costo del cumplimiento de tales requisitos.

6.2.15 Instalaciones de puertos de pesca y otra infraestructura

Los gobiernos proporcionan generalmente infraestructura como carreteras, diques, puentes y edificios públicos, todo lo cual suele considerarse responsabilidad del gobierno. Es aceptable que la infraestructura básica, que beneficia a los ciudadanos en general, se financie mediante los impuestos por medio del presupuesto público (hay también muchos ejemplos de contribución de los usuarios directamente al costo de algunas de las instalaciones más generales, por ejemplo, por medio de peajes de carreteras).

No obstante, la infraestructura que es específica para un grupo de ciudadanos o un determinado sector de la economía y cuyos costos – costos de inversión y de funcionamiento – no se sufragan con aportaciones de tales grupos de usuarios puede considerarse una subvención. La línea divisoria entre la infraestructura general y la específica es a veces difícil de trazar y es preciso acudir al marco macroeconómico y a las prácticas comunes del país del estudio para decidir qué infraestructura debe considerarse como subvención pesquera. Generalmente, uno de los ejemplos más claros de subvención de este tipo es la creación de instalaciones de puertos de pesca. En muchos casos se cobran derechos portuarios pero, a menos que éstos cubran todo el costo de los edificios, el mantenimiento y la gestión del puerto, la prestación de estos servicios puede considerarse como una subvención de **Categoría 2.** Otros ejemplos de infraestructura específica para la pesca son los mercados de pescado ya mencionados al tratar los incentivos a la exportación y otras intervenciones en el mercado. Los principios para evaluar los costos y el valor de las instalaciones portuarias son los mismos aplicables a los mercados de pescado.

6.2.16 Pagos a gobiernos extranjeros por el acceso a caladeros

En algunos países, se concede a los pescadores nacionales el privilegio del acceso gratuito, mientras que los extranjeros tienen que pagar algún tipo de derecho de acceso. Cuando un gobierno paga tales derechos a países extranjeros por su propia flota pesquera, esto podría

considerarse como subvenciones de la **Categoría 2** con un valor para la industria equivalente al costo anual efectivo del derecho de pesca.

6.2.17 Investigación y desarrollo (I & D) realizados por el gobierno

Los gobiernos financian frecuentemente institutos y actividades de investigación. También es probable que la industria realice algunas actividades de I & D, encaminadas a mejorar la eficiencia, y la financiación gubernamental de la investigación suele constituir un apoyo directo a dichas actividades. Otras investigaciones podrían estar más relacionadas con la ordenación pesquera y la protección de los recursos, por ejemplo, la información sobre ordenación o facilitar el desarrollo de artes que después se imponen a la industria por medio de reglamentos sobre artes.Probablemente donde mejor se clasifican las actividades de I & D es en la **Categoría 2.** En cuanto a la evaluación de su costo y valor, encontraremos probablemente dificultades análogas a las de la ordenación pesquera, por lo que se deberá suponer que el valor para la industria es el mismo que el costo para el gobierno (véase más adelante).

Recuadro 13: Evaluación de las subvenciones de infraestructura: Ejemplo

A lo largo de la costa de Seidisbus, hay diez lugares de desembarque y puertos pequeños diferentes, gestionados por los ayuntamientos locales. Las instalaciones de los lugares de desembarque varían, pero en general incluyen surtidores de combustible, muelles, lavabos, armarios de almacenamiento, lugares para lavar el pescado y talleres de reparación de motores. En cada lugar, hay un encargado – empleado del ayuntamiento – responsable de la gestión del lugar. Los lugares son utilizados gratuitamente por unas 800 embarcaciones de pesca artesanal.

En un estudio sobre subvenciones pesqueras, el suministro de estas instalaciones de desembarque gratuitas se consideró una subvención a la industria pesquera, ya que este tipo de servicios no existe generalmente en otros sectores de la economía. No obstante, se plantearon problemas al evaluar la subvención debido a que los gastos de capital de las inversiones no se contabilizaban anualmente en las cuentas de los ayuntamientos; como el gobierno aplica la contabilidad de registros de caja, el gasto de capital se contabiliza en el año de pago y no se asignan costos de depreciación a lo largo del tiempo. Además, algunas de las instalaciones eran muy viejas y parecía difícil determinar cuándo se habían construido. Por ello, para estimar el costo de la depreciación anual que había de incluirse en el cálculo de los costos para el gobierno, hubo que utilizar varios supuestos y aproximaciones. Algunos de los gastos de inversión pudieron encontrarse en cuentas de años anteriores. Consultando a otros departamentos del gobierno empeñados en proyectos de infraestructura pública, se obtuvieron estimaciones de los valores de otras partidas, así como su probable duración económica.

Según esto, el **costo total para el gobierno** de los diez lugares de desembarque se calculó como sigue:

Gastos operacionales: 100 000 (diez encargados) + 50 000 (mantenimiento y reparaciones) + 20 000 (varios) = 170 000.
Depreciación de la infraestructura de tipo 1: 200 000 (inversión) divido por 10 años = 20 000.
Depreciación de la infraestructura de tipo 2: 300 000 (inversión) dividido por 20 años = 15 000.
Gastos generales de los ayuntamientos: 5 000.
TOTAL: 215 000$ EE.UU.

Con respecto al valor de la subvención para la industria, el costo anual por embarcación, es decir, unos 270$ EE.UU. según el cálculo precedente, se comparó con los precios cobrados por dos clubes de embarcaciones privadas que ofrecen atraque y otros servicios a embarcaciones de deporte: 500$ EE.UU. por embarcación al año. Teniendo en cuenta las diferencias en las instalaciones y servicios, se concluyó que un precio de mercado para las instalaciones de lugares de desembarque que ofrecían los ayuntamientos sería de unos 350$ EE.UU. Por consiguiente, el **valor total para la industria** se calculó como:
350 multiplicado por 800 (número de embarcaciones) = TOTAL: 280 000$ EE.UU.

Recuadro 14: Delimitación de las subvenciones, evaluación de actividades interdepartamentales y prácticas de contabilidad pública

A veces puede ser más cómodo definir una subvención según el organismo que la proporciona, en lugar de dividirla en las actividades o medidas de apoyo realizadas. Por ejemplo, un instituto de investigación o capacitación puede definirse como subvención en su totalidad, en lugar de separar las distintas actividades de investigación o cursos de capacitación. Otras veces, es mejor consignar la subvención como una actividad con varios suministradores, p.e., como ordenación pesquera incluyendo las aportaciones de distintas direcciones de ordenación del Ministerio de Pesca, las actividades de investigación de un instituto y las actividades de vigilancia realizadas por la guardia costera. El enfoque que elijamos dependerá del nivel de detalle que deseamos en nuestro estudio sobre las subvenciones pesqueras, pero intervienen también consideraciones prácticas. La forma en que se delimiten las subvenciones podrá estar influida por la estructura de las cuentas públicas y la organización de los organismos públicos que proporcionan las subvenciones. Puede resultar muy difícil calcular el costo (beneficio) para el gobierno de una determinada situación o medida, si se define la subvención de forma que intervengan varios departamentos o categorías contables.

En este sentido, tal vez deseemos realizar el estudio para un ejercicio económico, y no un año civil, a menos que ambos coincidan. Cuando puede elegirse utilizar o bien la consignación presupuestaria estatal para el año del estudio o bien los gastos realizados efectivamente, podremos utilizar cualquiera de los dos enfoques siempre que la diferencia entre ellos no sea importante se emplee y un método coherente. Asimismo, podemos decidir si utilizar cifras para gastos aprobados o para fondos desembolsados efectivamente. Por ejemplo, algunas solicitudes de subvenciones de inversión pueden aprobarse en diciembre – al final del ejercicio económico que estamos estudiando –, pero no se pagan efectivamente sino en enero. Por otra parte, podemos utilizar la base contable o de efectivo para nuestra evaluación, según cómo se organicen las cuentas públicas.

En este mismo contexto, hay que tener cuidado al evaluar y consignar las subvenciones en las que intervengan organismos gubernamentales que reciben su financiación de otros organismos gubernamentales que proporcionan la subvención; tenemos que evitar la doble contabilidad. Por ejemplo, los fondos para capacitación proporcionados por el Ministerio de Pesca a un instituto de capacitación no deben consignarse tanto como parte de los costos de la subvención para el Ministerio como de los correspondientes al instituto.

6.2.18 Programas de ordenación pesquera y protección ambiental

La ordenación pesquera es una de las esferas más complejas en lo que respecta a las subvenciones. Las actividades incluidas en la ordenación pesquera pueden dividirse en tres esferas principales que abarcan una amplia variedad de medidas y programas, a saber:

- Investigación para obtener información relativa a decisiones de ordenación
- Diseño de sistemas de ordenación pesquera
- Hacer cumplir las normas de ordenación pesquera (Wallis y Flaaten 2000).

Los gobiernos suelen gastar mucho dinero en la ordenación de sus pesquerías. Según un estudio de la OCDE, en 1997, en 24 países de la OCDE, 4 900 millones de dólares EE.UU. o el 77% de todas las transferencias financieras gubernamentales a la industria pesquera se gastaron en "servicios generales", definición que abarca las tres actividades incluidas en la ordenación pesquera (OCDE 2000)[8]. En muchos países, los costos de la ordenación pesquera se recuperan de la industria pero, en la mayoría, pagan el servicio las administraciones pesqueras y se financia con el presupuesto estatal. De conformidad con la definición de subvenciones pesqueras dada en la Guía, el contexto nacional decidirá si debe considerarse la

[8] Hay que señalar que la definición de la OCDE relativa a las transferencias financieras gubernamentales es más reductiva que la definición de subvenciones de la Guía y, por ejemplo, no incluye medidas de sostenimiento de los precios en el mercado. El estudio incluye también el subsector de la pesca de captura. No obstante, la proporción de los fondos dedicados a la ordenación pesquera es considerable.

ordenación pesquera como un servicio que debe prestarse gratuitamente – y, por lo tanto, no se define como subvención – o si es una subvención porque no se recuperan los gastos.

Es probable que los pescadores se beneficien de la ordenación pesquera gracias al incremento de la producción sostenible a largo plazo que implica un sistema de ordenación aplicado con éxito. A plazos corto y medio, se obtienen también beneficios de la reducción de la competencia – cuando se limita el acceso – y, por ejemplo, de los reglamentos que permiten a los peces alcanzar tallas mayores y, por lo tanto, contribuyen a aumentar los ingresos por unidad de producto (Wallis y Flaaten 2000). Sin embargo, a corto plazo, es posible que los pescadores experimenten la ordenación como algo negativo si reduce el volumen de las capturas.

Así pues, las distintas actividades de ordenación pesquera pueden clasificarse en diferentes categorías de subvenciones. La mayoría corresponderán probablemente a la **Categoría 2** mientras que otras – por tener un efecto tanto a plazo corto (frecuentemente como subvención negativa) como a largo plazo (subvención positiva) – será mejor clasificarlas en la **Categoría 3.** La ausencia de reglamentos apropiados es en general una subvención de **Categoría 4,** que beneficia a la industria a corto plazo pero tiene posiblemente consecuencias negativas a plazo más largo. No obstante, se reconoce que en la práctica podrá ser difícil separar de esta forma las distintas partes del sistema de ordenación.

Pueden citarse los siguientes ejemplos de programas y medidas de apoyo que podrían identificarse como subvenciones – de las diferentes categorías – relacionadas con la ordenación pesquera y la protección ambiental:

- Planes de indemnización (por temporadas de veda, especies ícticas dañadas, conflictos de artes, retirada temporal): **Categoría 1**
- Apoyo a la ordenación de base comunitaria y a órganos de desarrollo regionales: **Categoría 2**
- Cooperación internacional incluyendo el pago de la cuota de miembro en organizaciones internacionales y regionales que trabajan en la ordenación pesquera: **Categoría 2**
- Programas de intensificación de la pesca y repoblación: **Categoría 2**
- Apoyo a grupos y mecanismos consultivos: **Categoría 2**
- Reglamentaciones de artes (p.e. dispositivos para excluir tortugas): **Categoría 3**
- Reglamentos sobre productos químicos y medicamentos para la acuicultura: **Categoría 3**

Las características básicas de los servicios de ordenación pesquera – es decir el hecho de ser actividades que la industria no estaría en condiciones de organizar y realizar por sí misma[9] – hace difícil la estimación del precio de mercado equivalente a esto tipo de apoyo. Por lo tanto, es muy probable que debamos resignarnos a utilizar el costo para el gobierno como sustitutivo del valor de la ordenación pesquera para la industria. Esto puede ser por varias razones un modo no satisfactorio de evaluar los presuntos efectos a plazos corto y largo de las restricciones de las capturas en la sostenibilidad de los recursos, pero es probablemente la única medida práctica disponible. El valor neto de la subvención equivale al costo total para el gobierno menos cualquier recuperación de los gastos de la industria pesquera. La

[9] Hay varias razones por las que no cabe esperar que la industria realice actividades de ordenación pesquera, a saber: carece de la autoridad legal necesaria para aplicar con éxito reglamentos pesqueros; no está autorizada en general a prohibir la entrada de nuevos pescadores o a imponer limitaciones a los que faenan; el carácter de bien público de los recursos pesqueros invita a los miembros individuales de la industria a adoptar un comportamiento de beneficiarios gratuitos (Hannesson 2000).

Recuadro 15: Cuotas de miembro en organizaciones internacionales: Ejemplo

Nuestro país inventado Seidisbus es miembro de varias organizaciones internacionales y regionales dos de las cuales son pertinentes al sector pesquero: la FAO y el comité regional de pesca para la ordenación de las poblaciones de peces pelágicos pequeños. La FAO tiene una oficina en el país y está realizando actualmente un proyecto de ordenación de la pesca marina en cooperación con el gobierno. Recientemente se ha establecido el comité y sólo se ha celebrado una reunión hasta ahora.

En el estudio sobre las subvenciones pesqueras, se ha acordado que estas participaciones en organizaciones y las consiguientes actividades se consideren subvenciones a la industria pesquera. Las subvenciones se relacionan con la ordenación pesquera, pero se consignan por separado en los estudios sobre subvenciones, debido en parte a sus características y, en parte, a que los costos para el gobierno son relativamente fáciles de localizar en las cuentas públicas.

Los **costos para el gobierno** anuales de las diferentes actividades se calculan como sigue:
Participación como miembro de la FAO: 15% (parte de la pesca en el PIB agrícola) de 500 000 (contribución anual de Seidisbus a la FAO) = 75 000.
Oficina de la FAO: 15% (parte de la pesca en el PIB agrícola) de 45 000 (gastos anuales y de funcionamiento de la oficina, según cálculos del gobierno) = 6 750.
Proyecto de ordenación: 20 000 (contribución anual de contraparte).
TOTAL para la FAO: 101 750$ EE.UU.

Participación como miembro en el comité regional de pesca: 50 000 (cuota anual).
Gastos de viaje para la asistencia a reuniones del representante del gobierno: 5 000 (cálculo basado en los precios de los billetes aéreos y las dietas asignadas por el gobierno).
Gasto administrativo: 10% (estimación) de 300 000 (presupuesto de la Dependencia de Cooperación Internacional del Departamento de Pesca) = 30 000.
TOTAL, Comité regional de pesca: 85 000$ EE.UU.

Como no hay ningún precio de mercado ni ninguna estimación del impacto en los ingresos de la industria, **el valor para la industria** de las actividades se calcula de la misma forma que el costo para el gobierno, con la adicción de la contribución de la FAO al proyecto de ordenación pesquera, es decir:
TOTAL FAO 101 750 + 100 000 (presupuesto anual del proyecto) = 201 750$ EE.UU.
TOTAL Comité regionalde pesca: 85 000$ EE.UU.

recuperación de gastos podría adoptar la forma de derechos de usuario o impuestos similares. Es importante evaluar el valor neto de la ordenación pesquera en relación con los costos y el valor del acceso a los recursos – de lo que se trata más adelante – debido a que ambas cosas están estrechamente relacionadas.

6.2.19 Acceso a los caladeros gratuito o a precio inferior al del mercado

La posibilidad de que los pescadores utilicen los recursos gratuitamente o a un costo inferior al valor real de los mismos podría constituir una importante subvención que reduce los gastos para la industria y podría clasificarse en la **Categoría 4.** Puede aplicarse esto tanto en los casos de acceso libre como en los sistemas de ordenación mediante los cuales se transfieren a la industria cuotas permanentes o temporales, por ejemplo, CIT. El argumento se basa en que todos los recursos escasos tienen un valor para la sociedad y el hecho de ponerlos a disposición de los usuarios directos, sin recargo alguno por su uso, – o bien indirectamente, o bien mediante la concesión de derechos de usuario oficiales – debe considerarse una subvención[10].

[10] Hay ciertamente opiniones diversas sobre esto y los argumentos se relacionan con el concepto de derechos de propiedad (Schrank y Keithly Jr. 1999).

Recuadro 16: Reglamentaciones de equipos y artes de pesca: Ejemplo

En 2000, la utilización de dispositivos para excluir tortugas se hizo obligatoria en todos los barcos que faenan en las aguas de Seidisbus. Muchos barcos que pescan para mercados de exportación estaban utilizándolos ya, pero su empleo se ha introducido ahora en escala más amplia. El gobierno emprendió una campaña de información y facilitó también asesoramiento gratuito a los pescadores los cuales debían pagar, no obstante, el costo de tales dispositivos. Se asignaron también recursos adicionales en el presupuesto de 2000 para el Departamento de pesca destinados a la inspección y el control de la utilización adecuada del dispositivo.

El **costo para el gobierno** en 2000 por la introducción de la medida fue:
10 000 (campaña de información y servicios de asesoramiento) + 20 000 (inspección y control) + 5 000 (gastos generales del Departamento de Pesca) = 35 000$ EE.UU.
Podría aducirse que el costo inicial debería haberse asignado (depreciado) por un período de varios años, ya que constituía una suma gastada de una sola vez, es decir, una inversión al comienzo del plan. Sin embargo, dado que la cantidad era relativamente pequeña, no se consideró necesario hacerlo (véase también el Recuadro 9).

En cuanto al **valor de la regulación para la industria,** el efecto inicial en 2000 es negativo. El subsector de la pesca de captura marina invirtió en un total de 100 nuevos dispositivos para excluir tortugas por un costo de 500$ EE.UU. cada uno. No se percibieron beneficios económicos inmediatos, si bien cabía prever a plazo medio un aumento de las ventas en los mercados de exportación debido a la mejora de la credibilidad. Por ello, el valor consignado en el informe sobre las subvenciones pesqueras de 2000 fue -50 000$ EE.UU. (negativo).

Este concepto de acceso gratuito a los recursos no debe confundirse con las cuestiones de la ordenación pesquera arriba examinadas, si bien ambos están estrechamente relacionados. La aplicación de la ordenación pesquera puede ser una subvención por sí misma y, además, puede haber una "subvención de aprovechamiento de recursos". En una situación hipotética en que no haya ninguna ordenación pesquera y, por lo tanto, exista un acceso gratuito a los recursos, este último es una subvención. En los casos en que existe un sistema de ordenación pesquera y se distribuyen cuotas de pesca a los pescadores, gratuitamente o con un derecho nominal, puede decirse que la industria se beneficia tanto de una "subvención por ordenación pesquera" como de una"subvención de recursos"." Al mismo tiempo, hay que señalar que ambas cuestiones están relacionadas entre sí: por ejemplo, una cuota en una pesquería bien ordenada probablemente tendrá mayor valor que en una mal ordenada. Además, los derechos de usuario se utilizan frecuentemente como instrumento de ordenación.

Las medidas de apoyo incluidas en las **Categorías 3 y 4** son las más difíciles de valorar. Sin embargo, por lo que respecta a la ordenación pesquera, arriba examinada, los costos reales para el gobierno del sistema existente de ordenación pueden utilizarse como base para calcular un valor de los servicios prestados a la industria. En cuanto a las subvenciones de la **Categoría** 4, no hay ningún gasto del gobierno – como se ha señalado ya –, por lo que no se dispone de éste valor sustitutivo. Además, los regímenes de ordenación pesquera y acceso a los recursos están muy relacionados en la práctica, ya que los derechos de acceso se consideran normalmente como un mecanismo para recuperar los costos de la ordenación. Esto complica el asunto aún más. ¿Cómo calcularemos el valor de los recursos?

Según la teoría económica, el valor de los recursos puede calcularse como el costo de oportunidad para la sociedad – o el precio sombra – de poner los recursos pesqueros a disposición de la industria pesquera en una determinada forma. Los derechos de usuario pueden establecerse en un nivel que permita al gobierno recuperar el costo completo para la sociedad, es decir, incluidos los costos relacionados con el efecto de la pesca en especies no objetivo, con el impacto ambiental indirecto y con el costo más general de quitar el recurso

en el presente, y no en el futuro (Milazzo 1998). Sin embargo, puede aducirse también que, si no se tienen en cuenta los costos ambientales y sociales, el costo de oportunidad inmediato, por ejemplo, de la distribución gratuita de cuotas, corresponde al precio que el gobierno podría obtener si pusiera a disposición los recursos pesqueros de una forma alternativa, por ejemplo, vendiendo los derechos de pesca en un mercado libre al mejor postor. El valor para la industria correspondería también a este precio de mercado, es decir, el precio que la industria estaría dispuesta a pagar por la cuota. Desgraciadamente, contamos con pocos ejemplos de este tipo de mercado libre y abierto para los derechos de pesca que puedan ofrecernos una orientación sobre el valor de los recursos en general. Además, el régimen existente de ordenación influye en la rentabilidad de una pesquería, lo que, a su vez, probablemente influirá en el precio que cada operador estaría dispuesto a pagar o podría pagar como derechos de usuario. Con este círculo de causas y efectos, es difícil determinar el valor real del recurso.

Muchos países hacen pagar derechos de licencia a los pescadores extranjeros, pero no a los nacionales, o hacen pagar a éstos un nivel mucho más bajo. Esta diferencia podría utilizarse como una indicación del valor de los recursos pesqueros, es decir, la subvención a la industria nacional correspondería al derecho de acceso cobrado a los pescadores extranjeros, menos los derechos nacionales, si los hay. No obstante, sería de nuevo difícil separar el componente de ordenación pesquera del beneficio del acceso a los recursos. Trabajos empíricos muestran que hay una amplia variación en las tarifas aplicadas actualmente. Según Milazzo (1998), considerando toda la gama de derechos de usuario, tanto los aplicados a los pescadores extranjeros como a los nacionales, hay un intervalo que va desde el uno por ciento hasta más de un tercio del valor de la producción al precio en muelle. Milazzo utiliza valores en muelle del 5% y del 10% como dos estimaciones diferentes de las subvenciones del costo de rentabilidad de los recursos nacionales y mundiales (con exclusión de las flotas que faenan en aguas distantes). Estas cifras incluyen tanto la "subvención de ordenación pesquera" como la "subvención de recursos". Por el momento sólo nos interesa aquí la "subvención de recursos" y, a falta de valores reales o de normas internacionales, la Guía propone que se utilice un valor general similar para estimar el valor del acceso a los recursos, es decir, del 3 al 5 por ciento del valor en muelle de la producción. Este valor debería añadirse a los costos de la ordenación, antes examinados, y deberían deducirse los derechos de usuario o de pesca pagados realmente, para llegar a calcular el valor total de las dos subvenciones, la relativa a la ordenación pesquera y la correspondiente a los derechos de acceso.

6.2.20 Ausencia de control de la contaminación

Si el gobierno permite a la industria pesquera contaminar en medida que otras industrias no lo pueden, hemos identificado otra subvención de **Categoría 4**. Es también otra subvención cuyo valor para la industria es difícil de calcular: ¿cómo se decidirá lo que es un nivel "normal" de contaminación? En una situación de recuperación completa de los gastos y análoga a la originada anteriormente en relación con la ordenación pesquera y los derechos del usuario, el sector pesquero debería pagar los efectos colaterales en el medio ambiente, así como las externalidades negativas causadas a otros sectores. En la práctica, la Guía sugiere que se calcule el valor de este tipo de subvenciones comparando el sector pesquero con otros sectores de la economía, a fin de identificar esferas en las que la industria pesquera está sujeta a un control inferior al de otras actividades. El valor de no imponer un control de la contaminación sería igual al costo de las alteraciones – en equipo y prácticas – que se necesitarían de otra forma para cesar el comportamiento contaminante.

6.2.21 No-aplicación de los reglamentos vigentes

Otro tipo de situación que podría definirse como subvenciones de **Categoría 4** es el no-cumplimiento de normas y reglamentos existentes. Podría aplicarse, por ejemplo, a casos en que no se realiza el control de higiene y calidad o no se recaudan los derechos que debían cobrarse.

6.3 Identificación y evaluación de las subvenciones: algunas observaciones con respecto a las Categorías 3 y 4 y al impacto a plazo más largo

En el examen precedente sobre la forma de evaluar las subvenciones pesqueras, puede deducirse que, mientras es relativamente fácil medir las subvenciones de las Categorías 1 y 2, resulta mucho más difícil identificar y asignar valores razonables a las de las Categorías 3 y 4. En nuestros ejemplos, los únicos valores que hemos podido estimar para las Categorías 3 y 4 son a corto plazo. Es de lamentar este hecho ya que una de las características distintivas de estos dos grupos de subvenciones es la perspectiva a largo plazo que nos permiten considerar.

El enfoque de la Guía de centrar la atención en el impacto a corto plazo no implica que no se consideren importantes los efectos a largo plazo. Se reconoce que las subvenciones tienen consecuencias de mucho más amplio alcance que el cambio inmediato en los beneficios y las repercusiones actuales en el presupuesto público. A largo plazo, las subvenciones afectarán la estructura real de la industria mediante el impacto que provocan en el rendimiento económico y en el cambio de comportamiento de los actores del sector. Ésta es también frecuentemente la razón por la que los gobiernos introducen subvenciones: con el fin de influir en el desarrollo de la industria dándole incentivos para que haga determinadas cosas que beneficien a la sociedad. Por lo tanto, el impacto a largo plazo se dejará sentir tanto al nivel macroeconómico, en forma de costos o beneficios para el medio ambiente y la sociedad, como al nivel de la industria pesquera. Esto es válido ciertamente para las subvenciones de la Categoría 4 aun cuando frecuentemente existan no porque se han tomado decisiones conscientes para introducirlas, sino porque la industria y la misma sociedad – y su estructura económica – han cambiado a lo largo del tiempo creando nuevas situaciones.

Recuadro 17: Acceso gratuito a los recursos:

En Seidisbus, no se aplican derechos de licencia a los pescadores nacionales. De hecho, tampoco se cobra ningún derecho de licencia o acceso a los pesqueros extranjeros, ya que la pesca por países terceros se realiza solamente en el marco de acuerdos recíprocos con países vecinos.

El valor total del pescado desembarcado en Seidisbus es de 75 millones de dólares (véase el **Recuadro 18**). Como estimación del valor potencial del acceso gratuito a los recursos, se sugiere el 4% de este valor desembarcado. Se obtiene así un total de 3 millones que correspondería a un costo para el gobierno como ingresos no percibidos. Sin embargo, si se cobrara este derecho de acceso, existiría un gasto administrativo para el gobierno. El **costo neto para el gobierno** de esta subvención de Categoría 4 sería, por lo tanto:
3 000 000 - 100 000 (gasto administrativo estimado) = 2 900 000$ EE.UU.

El **valor actual para la industria** de este régimen de acceso gratuito es 3 000 000$ EE.UU.
En una perspectiva a plazo más largo cabría prever que la industria padeciera una disminución de recursos y los correspondientes problemas comunes a pesquerías no reglamentadas. Sin embargo, no se consideró posible cuantificar estos efectos en el actual estudio de Seidisbus.

Sin embargo, con los conocimientos que tenemos actualmente, es difícil evaluar los aspectos a plazo más largo, por lo que el enfoque de la Guía con respecto a la evaluación cuantitativa se mantiene en los efectos a corto plazo. La evaluación que hacemos constituye una "instantánea" de la situación actual. Si bien se puede considerar esto insuficiente, se estima que es un paso inevitable e importante hacia una mejor comprensión del impacto de las subvenciones pesqueras, también a largo plazo.

Es preciso tener en cuenta estas cuestiones al hacer referencia a la Figura 9 en la que se resumen los ejemplos de subvenciones presentados en el Capítulo 3.2.

Figura 9: Resumen de la evaluación de las subvenciones pesqueras en el país Seidisbus[11]

LISTA DE SUBVENCIONES PESQUERAS EN SEIDISBUS (Año 2000)

Nombre de la subvención	*Categoría*	*Costo (beneficio) para el gobierno ($EE.UU.*	*Valor para la industria ($EE.UU.)*
Subvenciones para inversión en almacenamiento y transporte en el subsector de la acuicultura	1	770 000	2 300 000
Ingresos garantizados para los pescadores	1	450 000	450 000
Fomento de la exportación de pescado mediante el Consejo de Exportación	2	87 000	87 000
Desgravaciones fiscales del combustible para pesqueros	2	710 000	700 000
Facilitación de lugares de desembarque y puertos	2	215 000	280 000
Miembro de la FAO y proyecto y contribuciones de contraparte	2	101 750	201 750
Miembro del comité regional de pesca	2	85 000	85 000
Introducción de dispositivoss obligatorios de exclusión de tortugas	3	35 000	(50 000)
Acceso gratuito de la flota nacional a los recursos pesqueros	4	2 900 000	3 000 000
TOTAL		***5 353 750***	***7 053 750***

7 ANÁLISIS DE COSTOS Y BENEFICIOS: EL IMPACTO EN LOS BENEFICIOS DE LA INDUSTRIA

7.1 La cuenta de ganancias y pérdidas y la matriz de clasificación

En el capítulo precedente hemos examinado varias cuestiones relacionadas con la evaluación de los diferentes tipos de subvenciones pesqueras. Se han sugerido enfoques y metodologías para calcular su costo – o ingreso – para el gobierno y su valor para la industria. En este capítulo, examinaremos más de cerca este último aspecto y veremos más en detalle cómo se puede analizar el impacto de las subvenciones pesqueras en la rentabilidad de la industria.

La clasificación de las subvenciones en cuatro categorías nos da una buena idea de sus modalidades y características generales. Sin embargo, para analizar su impacto en la rentabilidad de la industria pesquera, tendríamos que conocer con mayor precisión la forma

[11] Los valores consignados en este cuadro y los ejemplos correspondientes son ficticios y no entrañan necesariamente ningún parecido con costos y valores reales.

en que influyen en la situación financiera de la industria. ¿Aumentan los ingresos? ¿Disminuyen los costos o gastos variables? ¿O se influye en los costos de capital? Se sugiere añadir al sistema de clasificación de las subvenciones otra dimensión que nos dé información sobre qué costos e ingresos resultan afectados. En el Cuadro 1 se muestra cómo los diferentes ejemplos de subvenciones citados anteriormente pueden encajarse en una matriz de clasificación basada en tipos de ingresos y gastos, además de las categorías del Capítulo 5.

Cuadro 1: Matriz de clasificación de las subvenciones pesqueras

Referencia a cuenta de ganancias / pérdidas	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4
INGRESOS				
INGRESOS POR VENTAS (Y OTROS INGRESOS)	*Sostenimiento de precios (+)* *Incentivos directos a la exportación (+)* *Programas de retirada de barcos (+)*	*Contingentes de importación (+ o -)* *Apoyo al fomento de la exportación (+)* *Restricciones directas a la inversión extranjera (+)* *Inspección y certificación de exportaciones (+)* *Ordenación pesquera (+)* *Cooperación y negociaciones internacionales (+)*	*Programas y reglamentos de protección ambiental (+LP)* *Regulación de artes (+LP)* *Reglamentos sobre productos químicos y medicamentos (+LP)*	*No aplicación de los reglamentos vigentes (-LP)* *Acceso gratuito a caladeros (-LP)* *Ausencia de control de la contaminación (-LP)*
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO				
GASTOS GENERALES (VARIABLES)	*Derechos de importación / exportación (-)*	*Exenciones fiscales del combustible (+)* *Instalaciones de puertos y desembarques (+)* *Servicios de cebo (+)*	*Reglamentos sobre productos químicos y medicamentos (- CP)*	*No aplicación de los reglamentos vigentes (+CP)*
GASTOS SALARIALES	*Programas de garantía de ingresos (+)* *Pagos de socorro en catástrofes (+)*	*Desgravaciones especiales del impuesto sobre la renta (+)* *Capacitación especializada(+)* *Extensión (+)*		
GASTOS FIJOS	*Subvenciones para equipo de seguridad (+)* *Impuestos y derechos (-)*	*Planes de seguros especiales para barcos y artes (+)* *Pagos a gobiernos extranjeros por el acceso a caladeros (+)* *Programas gubernamentales de I & D (+)*	*Programas y reglamentos de protección ambiental (-CP)* *Regulación de artes (-CP)*	*Acceso gratuito a caladeros (+CP)* *Ausencia de controles de la contaminación (+CP)*
FLUJO DE EFECTIVO BRUTO				
INGRESOS Y GASTOS DE CAPITAL Y FINANCIEROS				
COSTOS DE DEPRECIACIÓN E INTERESES	*Subvenciones para inversión (+)* *Aportación de capital (+)*	*Préstamos para inversión en condiciones favorables (+)* *Garantías de préstamos(+)* *Créditos impositivos por inversión (+)*		
GANANCIAS O PÉRDIDAS ANTES DE IMPUESTOS				
IMPUESTOS				
IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES		*Programas de aplazamiento de impuestos (+)*		

CT = efecto a corto plazo; LP = efecto a plazo más largo; + = efecto positivo (aumento de ingresos o reducción de gastos); - = efecto negativo (reducción de ingresos o aumento de gastos)

Como puede verse, se ha utilizado la estructura de una cuenta de ganancias y pérdidas como modelo para dividir la influencia sobre la rentabilidad en subvenciones que elevan los ingresos (o los reducen si son negativas) y las que reducen (aumentan) los gastos. Estas últimas se han subdividido en las subvenciones que influyen principalmente en los gastos ordinarios, los salariales, los de capital y los financieros, a fin de dar una indicación del tipo de gastos que resulta afectado y de si la subvención influye en la rentabilidad inmediatamente o a plazo medio: una subvención que implica un cambio en el capital probablemente ejercerá un impacto a plazo más largo que la que afecta a los gastos ordinarios[12]. Se definen a continuación los distintos grupos de ingresos y gastos:

- *Subvenciones que elevan (reducen) los ingresos*
  El concepto de "ingresos" se refiere en primer lugar a los ingresos de las ventas ordinarias, pero incluye también los ingresos de otras ventas, p.e., deshacerse de equipo. Los ingresos están determinados por el volumen de producción – volumen de capturas si se trata de operaciones de pesca – y por el precio obtenido por los bienes. Pertenecerán, por lo tanto, a este grupo todas las subvenciones que afectan a los volúmenes o precios de venta.

- *Subvenciones que reducen (elevan) los gastos: gastos corrientes generales (variables)*
  Las subvenciones de gastos corrientes o variables son las que afectan a los gastos de funcionamiento, los cuales varían a corto plazo en función de la tasa de producción. Incluyen, por ejemplo, en los costos de la materia prima y el combustible y en general, en el subsector de la captura, variarán según el número y la duración de las salidas a la mar. En muchos casos se consignan los gastos salariales entre los gastos corrientes, pero aquí tratamos las subvenciones relacionadas con la fuerza de trabajo en un grupo separado.

- *Subvenciones que reducen (elevan) los gastos: gastos salariales*
  Todas las subvenciones aplicables a los gastos salariales se han clasificado en un grupo separado. Los gastos salariales incluyen en particular los sueldos y distintos pagos de seguridad social, así como todos los gastos del desarrollo de recursos humanos.

- *Subvenciones que reducen (elevan) los gastos: gastos fijos*
  Gastos fijos son los que no varían en función del producto a corto plazo. Incluyen frecuentemente los gastos generales. Se clasifican en este grupo las subvenciones relacionadas con gastos que son generalmente fijos por lo menos durante un año, pero se excluyen las medidas que afectan a inversiones básicas y gastos financieros.

- *Subvenciones que influyen en los gastos de capital y financieros (costos de depreciación e intereses)*
  Se clasifican en este grupo las subvenciones que tienen un impacto en la rentabilidad del sector pesquero porque influyen en los gastos de inversión.

- *Impuestos*
  Las subvenciones relacionadas con los impuestos de sociedades se incluyen en el último de los grupos de subvenciones de las cuentas de ganancias y pérdidas.

---

[12] Sin embargo, no se examina ulteriormente este aspecto en la Guía, pero podría ser una aportación importante a un análisis más en profundidad. Es de señalar también que en este contexto la noción "a plazo más largo" es algo diferente de la utilizada al tratar el impacto a plazo más largo de las subvenciones de las Categorías 3 y 4. Aquí el impacto se deja sentir en la cuenta de ganancias y pérdidas mientras que los efectos a plazo más largo de las subvenciones de las Categorías 3 y 4 son generalmente más implícitos.

Como se ha señalado con respecto a la clasificación de las subvenciones en las cuatro categorías principales, puede haber subvenciones que parezcan adaptarse igualmente bien a varios grupos diferentes, por lo que a veces resultará difícil decidir si una determinada medida afecta, por ejemplo, a los gastos variables o a los fijos, o a ambos. Tendremos que tratar de determinar el impacto más directo, inmediato y significativo, y clasificar en consecuencia la subvención, pero se reconoce que esto puede resultar poco satisfactorio y tal vez se considere que deberían contabilizarse los efectos a plazo más largo. No obstante, como se ha explicado en el Capítulo 6.3, esto resulta frecuentemente difícil y, en lo que respecta al análisis de gastos e ingresos, generalmente centramos nuestra atención en un año, como veremos más adelante.

7.2 Necesidades de información

Una vez clasificadas y evaluadas las subvenciones de forma que tengamos ya estimaciones de sus valores para la industria en lo que respecta a los ingresos y distintos tipos de gastos, podemos proceder a examinar estas estimaciones en el contexto de un análisis de costos y beneficios. Esto exigirá que tengamos acceso a declaraciones de ingresos de las partes pertinentes de la industria. En algunos casos, podremos utilizar declaraciones publicadas oficialmente o estadísticas financieras facilitadas por medio de otras encuestas o investigaciones. Sin embargo, en la mayoría de los casos tendremos que consultar directamente al sector privado. Este contacto directo es recomendable generalmente ya que nos ofrecerá también la oportunidad de verificar los resultados y asegurar que se ha comprendido correctamente el impacto de las subvenciones en una industria concreta. Hay que recordar, sin embargo, que es probable que sea una tarea que requiera bastante tiempo, tanto de nuestro equipo de estudio como de los informantes. Es posible asimismo que encontremos una o varias dificultades comunes a la compilación de datos en este campo. Especialmente en el sector no oficial, no siempre se mantienen cuentas escritas y no existen estados de ingresos propiamente dichos, sino que tendremos que calcularlos por medio de conversaciones. Además, la información financiera sobre actividades comerciales se considera frecuentemente confidencial y los operadores pueden ser reacios a cooperar por esta razón. Las empresas podrían temer también que la finalidad del estudio sea preparar el terreno para eliminar las subvenciones y, por lo tanto, quizás no deseen cooperar. Es posible que nuestro estudio sobre las subvenciones pesqueras esté ya limitado a un determinado segmento del sector pesquero, p.e., el de la captura o un tipo de acuicultura, pero para esta parte del estudio probablemente deberemos considerar la posibilidad de limitar aún más nuestro enfoque teniendo en cuenta las necesidades de datos. Si nuestro estudio en conjunto abarca todo el sector, probablemente desearemos elegir uno o unos pocos subsectores para el análisis de gastos e ingresos.

Se ha explicado ya en el Capítulo 4.4, que debemos estudiar también las subvenciones pesqueras desde el punto de vista de la industria. Se ha sugerido hacer un inventario de todos los operadores del sector pesquero y sus actividades. Se necesita también este tipo de información para el análisis de gastos e ingresos. En primer lugar, dicho inventario nos ayudará a elegir el segmento del sector que deseamos incluir en el análisis y a tomar una muestra del mismo. En segundo lugar, debemos estimar en qué medida las distintas subvenciones afectan a los diferentes operadores. Dependiendo del tipo y del ámbito de sus actividades, es posible que los ingresos y gastos de los diferentes operadores resulten influidos en distintas formas y en distinta medida por la misma subvención. Es probable que en nuestra evaluación de las subvenciones hayamos calculado los costos y valores agregados, pero, en este análisis más detallado, tenemos que conocer qué parte de este valor agregado debe prorratearse a cada segmento o a cada operador. Por ejemplo, en el Recuadro 5, hemos

visto que, en el país inventado Seidisbus, el gobierno aplicaba en 2000 un plan de subvencionessubvenciones para la inversión, por un valor total de 2 300 000$ EE.UU., con el fin de mejorar el almacenamiento y transporte del pescado fresco en el subsector de la acuicultura. Pero hay muchos tipos diferentes de acuicultores en el país y es posible que algunos se beneficien más que otros de la subvención. Si la parte principal de las subvenciones se aplica en favor de los productores de camarón de aguas salobres orientados a la exportación y nuestro análisis de gastos e ingresos abarca solamente la agricultura rural en pequeña escala, es probable que sólo una parte pequeña del valor total de este plan de subvenciones sea pertinente para nosotros.

Dependiendo de los datos disponibles, este prorrateo del valor total de la subvención entre los diferentes beneficiarios puede realizarse de formas distintas. En algunos casos, podremos tener información detallada, por ejemplo, sobre quién ha recibido exactamente un determinado subsidio. En otros casos, tendremos que construir un índice de distribución para asignar el valor agregado de forma más apropiada. Es posible que tengamos que utilizar una población de muestra y hacer hipótesis sobre la forma en que pueden extrapolarse los resultados. Si tenemos una visión clara de la estructura económica del sector, se facilitará mucho esta labor.

Recuadro 18: Estructura del sector pesquero: Ejemplo

Se obtuvo la siguiente información de un inventario y descripción de la industria pesquera en nuestro país Seidisbus:

Tipo de actividad comercial	*Volumen total de ventas*	*Unidad*	*Valor de ventas (millones $EE.UU.)*	*Número de operadores / empresas*	*Número de empleados*	*Observaciones*
INDUSTRIA DE INSUMOS Y APOYO:						
Constructores de embarcaciones (privados)	30	Artesanal	1,5	3	20	
Muelle (propiedad estatal)	2	Barcos pesqueros	20	1	200	
Importadores de aparejos (redes, motores, etc.)	n/d	n/d	10	25	55	
Talleres de reparación / artesanales	n/d	n/d	5	20	30	
Talleres de reparación / mayores	n/d	n/d	10	2	15	
Productores de piensos para peces	5 000 000	toneladas	10	2	20	
Varios servicios de apoyo (sector no oficial)					200	Estimación
TOTAL SUBSECTOR			*56.5*	*53*	*540*	
PESCA DE CAPTURA (MARINA):						
Pescadores artesanales	20 000	toneladas	30	500	3 500	800 embarcaciones
Flota semindustrial	10 000	toneladas	10	20	250	30 pesqueros, principalmente pelágicos pequeños
Arrastreros camaroneros	5 000	toneladas	35	6	120	8 barcos
TOTAL SUBSECTOR	*35 000*	*toneladas*	*75*	*526*	*3 870*	
ACUICULTURA:						
Cultivadores en pequeña escala (agua dulce, < 3 ha / estanque)	20 000	toneladas	20	5 000	10 000	Frecuentemente familiares; carpas
Cultivadores de camarón	1 000	toneladas	8	12	30	
TOTAL SUBSECTOR	*21 000*	*toneladas*	*28*	*5 012*	*10 030*	
ELABORACIÓN:						
Pequeñas fábricas artesanales	25 000	toneladas	75	200	400	
Fábricas industriales	30 000	toneladas	300	10	500	
TOTAL SUBSECTOR	*55 000*	*toneladas*	*375*	*210*	*900*	
COMERCIALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN:						
Exportadores	10 000	toneladas	150	3	20	
Minoristas en mercados locales	15 000	toneladas	75	1 000	1 200	Estimación
TOTAL SUBSECTOR	*25 000*	*toneladas*	*225*	*1 003*	*1 220*	
TOTAL GENERAL				***6 804***	***16 560***	

NB. Todas las cifras son ficticias y es posible que no correspondan a precios o valores de mercado reales.

7.3 Estado de los ingresos con o sin subvenciones pesqueras

Una vez que dispongamos de esta información – por operadores o segmentos del sector, según cómo hayamos elegido enfocar nuestro análisis – tendremos que organizar los datos sobre los valores de la subvención y el estado de los ingresos en un formato que nos permita calcular una cuenta de ganancias y pérdidas con las subvenciones, es decir, que represente la situación real o actual, y sin ellas, es decir, una situación de la que hayamos eliminado las subvenciones.

Con respecto a los ingresos y a los gastos variables, salariales y fijos – si se sigue la estructura propuesta más arriba para la clasificación de las subvenciones – no es probable que haya muchas dificultades una vez que hayamos obtenido de la industria las cifras pertinentes. Sin embargo, es posible que para los costos de depreciación e intereses deseemos uniformar nuestros valores.

En la industria pesquera, los costos de depreciación son normalmente una parte importante en las cuentas financieras debido a la importancia de las inversiones en los barcos. Los códigos fiscales de los distintos países varían considerablemente en cuanto a la forma de contabilizar estos costos de depreciación. Los costos de interés son otros costos muy variables en una cuenta de ganancias y pérdidas, ya que dependen de la cuantía de los préstamos y no incluyen los costos de oportunidad del capital. Si quisiéramos comparar los resultados del análisis, y el efecto de las subvenciones, entre los distintos operadores o grupos de operadores, necesitaríamos un método uniformado para valorar los costos de depreciación e intereses. Esto nos ayudaría también a comprender mejor el rendimiento económico de la industria. Por ello, se sugiere que se vuelvan a calcular los estados de los ingresos reales o corrientes, utilizando métodos uniformados para valorar los costos de depreciación e interés[13].

Con respecto al cálculo del costo de depreciación de un barco pesquero, la base es el valor real de sustitución del barco. Éste puede equivaler a los costos actuales de construcción de un barco nuevo similar o al precio de un barco de segunda mano, si esto es lo más probable que ocurra en la sustitución de los barcos según las prácticas comerciales locales. El valor de depreciación anual se calcula como el valor de sustitución dividido por la vida económica prevista, la cual deberá calcularse también basándose en el conocimiento de las condiciones locales.

En cuanto a los costos de interés, es el valor contable nominal del barco – calculado de conformidad con la metodología arriba descrita – lo que deberá utilizarse como el valor sobre el que se calculan los costos de interés. El tipo de interés utilizado puede ser el de los bonos del estado ajustado para la inflación u otra medida que se considere apropiada de los tipos de interés reales.

Hasta ahora hemos mencionado solamente los costos de depreciación e intereses relacionados con los barcos. Sin embargo, la Guía sugiere que se apliquen los mismos principios a otros sectores, y que las cuentas de ganancias y pérdidas, incluyendo costos ajustados de depreciación e intereses, se calculen – en la medida de lo posible – también para otras

[13] El Departamento de Pesca del Instituto de Investigaciones sobre Economía Agraria de La Haya (Davidse *et al* 1993) elaboró la metodología para realizar cálculos uniformados de los costos de depreciación e intereses de los barcos pesqueros, la cual se ha utilizado también en los análisis de gastos e ingresos de las unidades pesqueras, realizados por la FAO (Lery, Prado y Tietze1999 y Tietze *et al* 2001).

empresas cuyas actividades implican importantes inversiones de capital, p.e., las fábricas de elaboración.

En el Recuadro 19, se presenta un ejemplo de análisis de costos y beneficios. Se basa en la información sobre nuestro país inventado Seidisbus ofrecida en los distintos ejemplos del Capítulo 6.2 y en la lista del sector de muestra del Recuadro 18.

Recuadro 19: Análisis de costos y beneficios: Ejemplo

En el marco del estudio sobre las subvenciones pesqueras en Seidisbus, se realizó un análisis de costos y beneficios en la pesquería de camarón. En 2000, había seis empresas que empleaban un total de ocho embarcaciones en esta pesquería. Se obtuvieron estados de los ingresos de cuatro de las empresas, que representaban seis de las embarcaciones. Se supuso que las dos empresas restantes actuaban de forma análoga a las entrevistadas y se extrapolaron los productos obtenidos a fin de establecer una cuenta de ganancias y pérdidas para el conjunto de la pesca del camarón. Los ocho barcos de la pesquería eran del mismo tipo y tamaño, si bien de edad muy diferente; el más nuevo acababa de entrar en servicio, mientras que el más viejo llevaba faenando casi 25 años. La edad media de la flota se estimó en 8 años. El costo de un barco nuevo se calculó en unos10 millones de dólares EE.UU. basándose en la información obtenida del muelle nacional. Sin embargo, existe también un importante mercado de segunda mano en la región y el valor medio de los barcos de la flota se estimó en 6 millones de dólares, con una duración media de 15 años. Según esto, el valor total actual de la flota es de 48 millones de dólares. El interés comercial que suele cargarse a este tipo de inversión era del 15% y el período del préstamo sería en general igual a la vida económica de la inversión, es decir, 15 años en este caso, adeudándose los pagos al final de cada año.

En cuanto a las subvenciones, muchos de los ejemplos citados en la sección 6 – y resumidos en la Figura 9 – eran pertinentes para la pesca del camarón en Seidisbus. Constituyen excepciones el programa de subvenciones para inversión (Recuadro 5), que era pertinente sólo para el subsector de la acuicultura, el suministro de lugares de desembarque a lo largo de la costa para los pescadores artesanales (Recuadro 13), la participación como miembro en el comité regional de pesca que se ocupa de la ordenación de especies pelágicas pequeñas (Recuadro 15) y los costos adicionales de los nuevos dispositivos para excluir tortugas, que ya estaba utilizando la flota (Recuadro 16).

El **plan de garantía de ingresos** (**subvención de Categoría 1)** benefició a los pescadores que faenan a bordo de arrastreros camaroneros. Sin embargo, no se dispuso de información sobre las cantidades pagadas a cada pescador y, por ello, se supuso que el plan había beneficiado igualmente a los pescadores de la flota semindustrial y de la dedicada al camarón:

> 120 (empleados de la flota camaronera) dividido por 370 (total de empleados de las flotas semindustrial y camaronera) multiplicado por 450 000 (valor para la industria) = 145 900.

Las seis empresas se dedicaban al mercado de la exportación y tenían su propia estructura de comercialización y distribución. Las exportaciones de camarón representaron el 90% del valor total de las exportaciones de pescado en 2000. Cuatro de las empresas habían participado en la feria comercial organizada en 2000/2001 por el **Consejo de Exportación (subvención de Categoría 2)**.

> 90% de 75 000 (parte de la pesca en el presupuesto del Consejo de Exportación) más 4 / 30 (parte de la industria camaronera en la feria comercial) de 12 000 (parte de la pesca en los gastos de la feria comercial) = 69 100.

En cuanto a la **desgravación fiscal del combustible (Categoría 2),** existían registros de los beneficiarios de los reembolsos. Las flotas camaroneras habían recibido un total de 550 000 dólares en el plan.

La **FAO**, y en particular el proyecto de ordenación pesquera (**Categoría 2**), era importante para la pesca del camarón, probablemente más que para muchas otras partes del sector. Se consideró que sería justo asignar a la flota camaronera un 75% del valor para la industria: 75% de 201 750 = 151 300.

La **subvención de acceso gratuito** (**Categoría 4**) afectó a la flota camaronera en proporción al valor de sus desembarques, es decir, 4% de 35 millones = 1 400 000.

CUENTA AGREGADA DE GANANCIAS Y PERDIDAS – FLOTA CAMARONERA ($EE.UU.) 2000				
Partida	***Real: con ajuste de costos de depreciación e intereses***	***Nombre de las subvenciones***	***Cantidad de la subvención***	***Cuenta menos las subvenciones***
INGRESOS				
INGRESOS DE VENTAS	35 000 000	FAO Consejo de Exportación	151 300 69 100	34 779 600
GASTOS DE EXPLOTACIÓN				
GASTOS GENERALES (VARIABLES)	17 000 000	Desgravación del combustible	550 000	17 550 000
GASTOS SALARIALES	5 000 000	Garantía de ingresos	145 900	5 145 900
GASTOS FIJOS	3 000 000	Acceso libre	1 400 000	4 400 000
FLUJO DE CAJA BRUTO	*10 000 000*			*7 683 700*
GASTOS DE CAPITAL Y FINANCIEROS				
DEPRECIACIÓN	3 200 000			3 200 000
COSTOS DE INTERESES	500 000			500 000
GANANCIA O PÉRDIDA ANTES DE IMPUESTOS / SUBVENCIONES TOTALES	*6 300 000*		*2 316 300*	*3 983 700*
IMPUESTOS				
IMPUESTO DE SOCIEDADES (15%)	945 000			597 555
GANANCIA O PÉRDIDA DESPUÉS DE IMPUESTOS	*5 355 000*			*3 386 125*

8 ANÁLISIS COMPARATIVO

8.1 Importancia relativa de los costos y valores

Las estimaciones de las subvenciones pesqueras que se han hecho hasta ahora representan una información importante, pero para evaluar mejor su significado, es preciso comparar los valores con algo. El valor para la industria de una subvención podría ponerse en relación, por ejemplo, con el valor total de las ventas para la parte de la industria a la que afecta, o el gasto total para el gobierno de las subvenciones pesqueras podría expresarse en porcentaje del valor añadido total creado por el sector pesquero[14] y compararlo con relaciones semejantes para otros sectores.

Las relaciones que deberán calcularse dependen ciertamente del objetivo del análisis, por ejemplo, si las subvenciones pesqueras han de compararse con otros sectores de la economía o con el sector pesquero de otros países, o si hay que medir el desarrollo al cabo del tiempo: aumentos o reducciones de las diferentes categorías de subvenciones pesqueras. Se enumeran a continuación algunos ejemplos de las relaciones que podrían calcularse. Se pueden calcular tales relaciones o bien para el sector pesquero en su conjunto o bien para los diferentes subsectores o grupos de empresas, dependiendo del ámbito y objetivo de nuestro estudio.

- *Gastos (ingresos) para el gobierno*
  - Costos (ingresos) para el gobierno divididos por el número de empleados en el sector pesquero, o los subsectores o grupos de operadores elegidos.
  - Costos (ingresos) para el gobierno divididos por el valor añadido creado por el sector o subsector.
  - Costos (ingresos) para el gobierno divididos por el valor de la producción (volumen de negocios) de la industria pesquera o parte de ella.
  - Costos (ingresos) para el gobierno divididos por el valor en el muelle del pescado desembarcado.

- *Cambios en los beneficios para la industria*
  - Valor para la industria de las subvenciones dividido por el total de ganancias/pérdidas (antes o después de impuestos) de la industria pesquera, o los subsectores o grupos de operadores elegidos.
  - Valor para la industria dividido por el valor en muelle del pescado desembarcado.
  - Valor para la industria (cambio en los beneficios) dividido por el valor añadido creado por el sector pesquero o los subsectores o grupos de operadores elegidos

[14] El valor añadido creado por el sector pesquero se denomina frecuentemente PIB del sector pesquero.

8.2 Relaciones financieras

Además de las relaciones más generales arriba expuestas, tal vez deseemos utilizar aún más los resultados de los análisis de gastos e ingresos. Basándonos en los cálculos realizados sobre los estados de los ingresos – expuestos en el Capítulo 7 – podemos calcular relaciones financieras y de esta forma evaluar el rendimiento económico con y sin subvenciones. Dependiendo del tamaño de la muestra y del número de subsectores que queramos incluir en el análisis de gastos e ingresos, se pueden estimar y evaluar relaciones promedio para distintas partes de la industria. Algunas de las relaciones que podrían calcularse son:

- Margen bruto
- Margen de beneficio (rendimiento de las ventas)
- Tasa interna de retorno (TIR)
- Rendimiento de las inversiones

Sería también interesante examinar el cambio en las relaciones de fortaleza y solvencia financiera, pero como no se conoce el impacto a largo plazo de las subvenciones en la empresa, resultaría difícil hacer esto de forma fiable. Las relaciones de fortaleza financiera y solvencia se basan en información obtenida del balance general y, para hacer una evaluación significativa, habría que ajustar el balance teniendo en cuenta las subvenciones, de la misma forma que la cuenta de ganancias y pérdidas. Esta última es un reflejo a corto plazo de la marcha de la empresa y es más fácil hacer ajustes con un nivel aceptable de fiabilidad. El balance general es la cuenta a largo plazo de las transacciones de la empresa. Para ajustar el balance general teniendo en cuenta los efectos de las subvenciones, sería necesario, además de analizar la historia de los efectos directos de las subvenciones, hacer especulaciones con respecto a la inversión general y a las decisiones de la empresa provocadas por los efectos indirectos de las subvenciones en el pasado. De hecho, de acuerdo con este examen, se podría dudar también de la fiabilidad de la última relación de rentabilidad arriba sugerida, es decir, el *rendimiento de las inversiones*, ya que utiliza como denominador el activo total, que es una partida del balance general.

Recuadro 20: Relaciones: Ejemplo

En Seidisbus, se calcularon las siguientes relaciones en el estudio sobre subvenciones pesqueras:

1. Costo para el gobierno (todas las subvenciones) dividido por el número total de empleados del sector pesquero: 5 353 750 (de la Figura 9) / 16 560 (del Recuadro 18) = 323$ EE.UU. por empleado.
2. Costo para el gobierno (sólo subvenciones de Categorías 1 y 2) dividido por el número total de empleados en el sector pesquero: 2 418 750 (de la Figura 9: 5 353 750 – 2 900 000 – 35 000) / 16 560 = 146$ EE.UU. por empleado.
3. Costo para el gobierno (excluidas las subvenciones para la acuicultura) dividido por el valor en muelle de las capturas: 4 583 750 (de la Figura 9: 5 353 750 – 770 000) / 75 000 000 (del Recuadro 18) = 6%.
4. Valor para la industria (todas las subvenciones) dividido por el valor en muelle de las capturas: 7 053 750 (de la Figura 9) / 75 000 000 = 9%.
5. Valor para la industria (subvenciones sólo para la pesca del camarón) dividido por los beneficios antes de impuestos de la flota camaronera: 2 316 300 (del Recuadro 19) / 6 300 000 (del Recuadro 19) = 37%.

Recuadro 21: Relaciones financieras: Ejemplo

Utilizando la información relativa a la pesca del camarón en Seidisbus (Recuadro 19), se pueden calcular las siguientes relaciones financieras:

1. **Rendimiento de las ventas**

Cuenta efectiva: 6 800 000 (ingresos netos antes de costos de intereses: 6 300 000 + 500 000) dividido por 35 000 000 (ventas) = 19%.

Cuenta menos subvenciones: 4 483 700 (ingresos netos antes de costos de intereses: 3 983 700 + 500 000) / 34 779 600 (ventas) = 13%.

2. **Rendimiento de la inversión**

Cuenta efectiva: 6 800 000 (ingresos netos antes de costos de intereses: 6 300 000 + 500 000) dividido por 48 000 000 (valor contable del activo total que se supone al valor actual de sustitución de los barcos) = 14%.

Cuenta menos subvenciones: 4 483 700 (ingresos netos antes de costos de intereses: 3 983 700 + 500 000) / 48 000 000 (valor contable del activo total que se supone igual al valor actual de sustitución de los barcos) = 9%.

9 QUÉ HA DE INCLUIRSE EN LA DESCRIPCIÓN DE UNA SUBVENCIÓN

Hasta ahora nos hemos ocupado principalmente en esta Guía de la clasificación de las subvenciones pesqueras y de evaluar sus costos y valor. Estos análisis han tenido que basarse ciertamente en conocimientos sobre las subvenciones, incluyendo información tanto cuantitativa como cualitativa. En un informe sobre subvenciones pesqueras, sería recomendable organizar dicha información en un formato uniformado. Si se registran descripciones detalladas de las distintas subvenciones, la información estará fácilmente disponible y podrá utilizarse como insumo en ulteriores análisis o para la presentación de informes, por ejemplo, a la OMC[15]. Por ello, se propone en el Cuadro 2 un formato para describir las subvenciones pesqueras. Se sugiere que se describa por separado cada subvención con arreglo a esta lista de comprobación.

[15] El formato para la descripción de las subvenciones sugerido en esta Guía se basa en parte en la información que ha de facilitarse en el cuestionario de la OMC sobre notificaciones de subvenciones. Sin embargo, no se incluyen aquí explícitamente los datos estadísticos exigidos en el cuestionario para la evaluación de los efectos comerciales de la subvención.

Cuadro 2: Descripción de las subvenciones pesqueras: lista de comprobación

NOMBRE DE LA SUBVENCIÓN
FORMA DE LA SUBVENCIÓN Y BREVE DESCRIPCIÓN DE SU FUNCIÓN
CLASSIFICACIÓN: CATEGORÍAS 1, 2, 3 o 4 *(véase capítulo 5 de la Guía)*
COMO AFECTA LA SUBVENCIÓN A LA RENTABILIDAD DE LA INDUSTRIA *(aumento de beneficios / reducción de costos, etc.: véase el capítulo 7 de la Guía)*
PERÍODO DE APLICACIÓN *(fecha de introducción [mes/año] a fecha de terminación [mes/año] – o en curso)*
OBJETIVO DE POLÍTICA Y FINALIDAD DE LA SUBVENCIÓN *(breve descripción de la razón por la que se ha introducido la subvención o de su objetivo económico / social / de desarrollo / ambiental)*
MINISTERIO/DEPARTAMENTO/AUTORIDAD/ORGANIZACIÓN RESPONSABLE Y LEGISLACIÓN EN VIRTUD DE LA CUAL SE CONCEDE LA SUBVENCIÓN, SI ES APLICABLE
FINANCIACIÓN DE LA SUBVENCIÓN *(financiada plenamente por el gobierno o con contribuciones de la industria)*
COBERTURA Y BENEFICIARIOS A LOS QUE SE DESTINA (a quién se proporciona la subvención) • A QUÉ (SUB)SECTORES SE APLICA • A QUÉ REGIONES GEOGRÁFICAS SE APLICA • QUIÉNES SON LOS BENEFICIARIOS • CUÁLES SON LOS CRITERIOS PARA RECIBIR LA SUBVENCIÓN
DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO POR EL QUE SE APLICA LA SUBVENCIÓN (proceso por el que los beneficios/desventajas se transfieren o crean, proceso por el que los beneficiarios conocen/solicitan/reciben la subvención, etc.)
EXAMEN DE CUALESQUIERA EFECTOS COLATERALES O EXTERNALIDADES CAUSADOS POR LA SUBVENCIÓN *(especificar los beneficiarios indirectos o a los que afecta y cómo)*
EVALUACIÓN DE LA SUBVENCIÓN • GASTO (BENEFICIO) PARA EL GOBIERNO DE LA SUBVENCIÓN • VALOR PARA LA INDUSTRIA DE LA SUBVENCIÓN *(especificar el año o período de la evaluación y dar detalles de los cálculos)*
OTRA INFORMACIÓN PERTINENTE *(p.e. relaciones, datos estadísticos para evaluar las subvención en un determinado contexto, como el comercio, etc.)*

10 PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE LAS SUBVENCIONES

10.1 Informe sobre el estudio

En esta última sección de la Guía, examinaremos brevemente algunos aspectos relacionados con la presentación de informes sobre las subvenciones pesqueras. Se han incluido ya en distintas partes de la Guía ejemplos y sugerencias sobre la forma de organizar la información recogida o nuestros resultados, p.e., en la Figura 6 y en la Figura 9 sobre la enumeración de subvenciones pesqueras, en el Capítulo 7 sobre la forma de hacer un inventario de la industria pesquera y sobre los análisis de gastos e ingresos, y en el Capítulo 9 sobre las descripciones de las subvenciones pesqueras.

Si nuestro estudio sobre las subvenciones pesqueras se realiza a petición, por ejemplo, de una autoridad gubernamental con un objetivo y mandato concretos, o forma parte de una tarea de investigación más amplia, tendremos ya un esquema de cómo debe ser nuestro informe. Si no es éste el caso, el esquema propuesto en el Cuadro 3 puede ofrecer algunas ideas útiles.

Cuadro 3: Esquema provisional del informe final de un estudio sobre las subvenciones pesqueras

Nº	*Capítulo*	*Capítulo de la Guía*
1 1.1	INTRODUCCIÓN Antecedentes y finalidad • *Aplicación del estudio en el contexto nacional*	 1-2
1.2	Metodologías • *Conceptos básicos y principios fundamentales* • *Metodologías de encuestas y compilación de datos*	3-10
1.3	Limitaciones • *Precisiones de la cobertura del estudio con respecto, por ejemplo, al marco temporal, subsectores, zonas geográficas o categorías de subvenciones* • *Descripción y explicaciones en relación con problemas concretos encontrados, p.e., metodologías o disponibilidad de datos* • *Diagnóstico de la validez y fiabilidad de los resultados del estudio*	2
2	MARCO MACROECONÓMICO • *Breve descripción de los principales aspectos económicos y de política*	4
3	EL SECTOR PESQUERO • *Breve descripción del sector pesquero* • *Inventario de las diferentes actividades económicas de los distintos subsectores o grupos de empresarios*	4 & 7
4 4.1	PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS Descripción y evaluación de las subvenciones • *Categorías 1-4* • *Costo (beneficio) para el gobierno y valor para la industria*	 4-6 & 9
4.2	Análisis de gastos e ingresos	7
4.3	Análisis comparativo y relaciones	8
5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	10
Bibliografía		
Apéndices • Mandato para el estudio • Detalles sobre metodologías e hipótesis • Detalles sobre los resultados de la encuesta institucional y el examen del sector pesquero • Descripciones detalladas de las subvenciones investigadas		

Se recomienda que apliquemos la mayor parte de nuestros esfuerzos al Capítulo 4 "Presentación de los resultados". Hay que recordar que los Capítulos 2 y 3 no constituyen el núcleo del informe y que, aunque normalmente es relativamente fácil incluir gran cantidad de información interesante al respecto, es mejor limitarse a un mínimo de asuntos necesarios para el contexto y marco de la identificación y evaluación de las subvenciones. Si queremos incluir más detalles, por ejemplo, sobre los resultados de la encuesta institucional o del examen del sector pesquero, es mejor hacerlo en un apéndice.

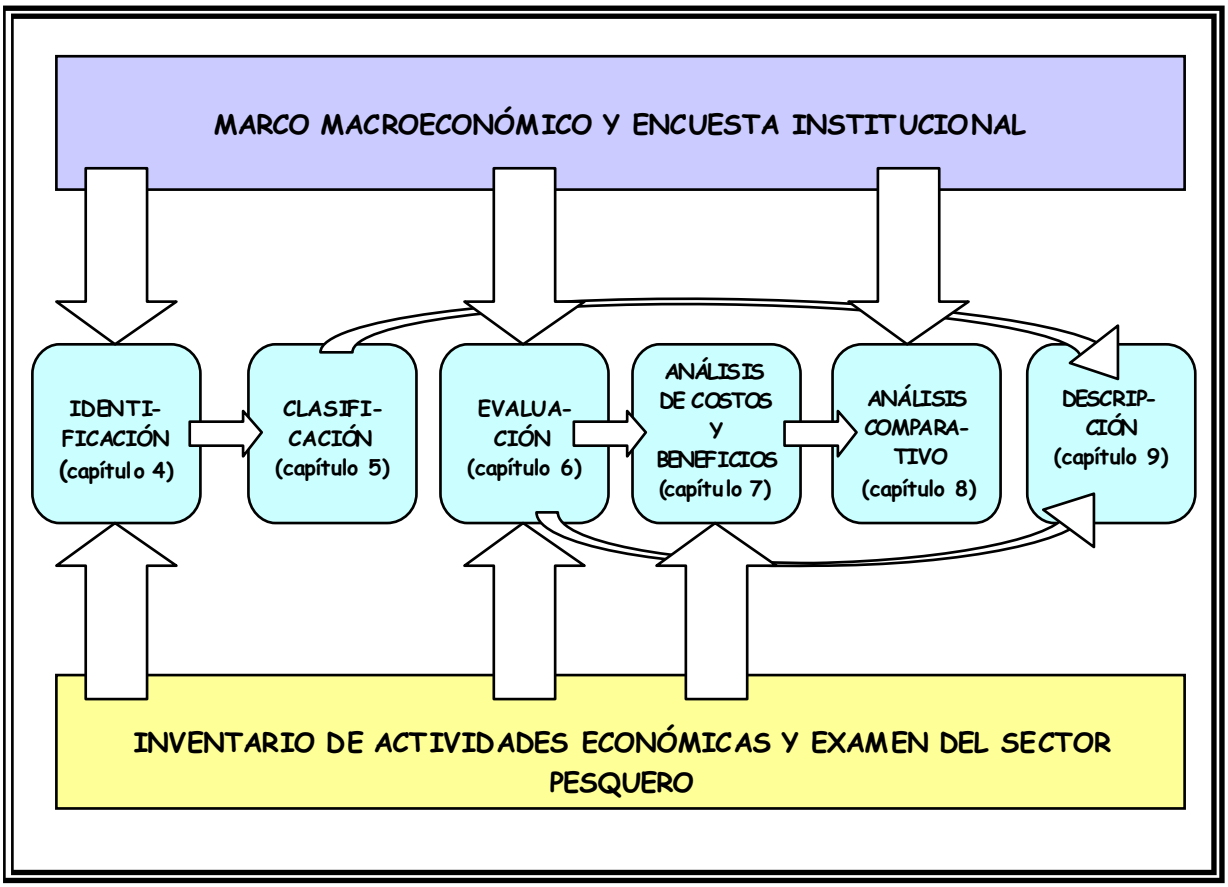
Los capítulos concretos que han de incluirse en el Capítulo 4 "Presentación de los resultados" dependerán ciertamente del ámbito del estudio, pero lo más probable es que una parte considerable del informe consista en la "Descripción y evaluación de las subvenciones". Aquí podremos presentar los resultados en forma de una enumeración resumida (véase la Figura 6 y Figura 9), además de dar descripciones de las subvenciones, así como explicaciones relativas a las hipótesis realizadas para su evaluación en el texto. Podríamos optar por incluir

en un apéndice al informe información adicional sobre las subvenciones (de acuerdo con el Cuadro 2) y más detalles sobre las metodologías.

10.2 Resumen de la Guía

Los estudios sobre las subvenciones pesqueras pueden tener diferentes objetivos y ámbitos y, por lo tanto, incluir distintos componentes. En esta Guía, hemos examinado los que consideramos más importantes. Corresponde ciertamente al usuario de la Guía decidir qué partes de ésta son las más pertinentes para su estudio concreto. En la Figura 10 se resumen los diferentes componentes tal como se han presentado en la Guía y se subraya la importancia de recoger información tanto del sector público como de la industria pesquera.

Figura 10: Resumen de los componentes de la Guía



BIBLIOGRAFÍA

Davidse, W.P., Cormack, K., Oakeshott, E, Frost, H. and C. Jensen. 1993. Costs and earnings of fishing fleets in four EC countries: Calculated on an uniform basis for the development of sectoral fleet models. Ondersoekverslag, Landbouw Economisch Instituut, The Hague, 202 p.

CEE, 1997. Reglamento del Consejo (EC) Nº 189/97 del 26 de septiembre de 1997 por el que se impone un derecho compensatorio definitivo al salmón del Atlántico cultivado procedente de Noruega. Diario Oficial L267, 30/09/1997. P. 19-44.

Enciclopedia Británica. 2001. Deluxe Edition CD-ROME.

FAO. Glosario de Pesca (disponible en www.fao.org).

FAO. 2000a. Informe de la Consulta de Expertos sobre Incentivos Económicos y Pesca Responsable. Roma, Italia, 28 de noviembre - 1 de diciembre de 2000. FAO Informe de Pesca. Nº. 638. Roma, FAO. 25 p.

FAO. 2000b. El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2000. FAO Departamento de Pesca, Roma.

Flaaten, O. and Wallis, P., 2000. Government transferencias financieras to fishing industries in OCDE countries. Expert consultation on economic incentives and responsible fisheries. Rome, Italy, 28 November - 1 December 2000. FI:EIRF/2000/Documents made available 6. 13 p.

Hannesson, R. 2000. Management costs in fisheries and their recovery: some principles. Expert consultation on economic incentives and responsible fisheries. Rome, Italy, 28 November - 1 December 2000. FI:EIRF/2000/Documents made available 5 (1).

Lery, J.-M., Prado, J., and U. Tietze. 1999. Economic viability of marine pesca de captura - Findings of a global study and an interregional workshop. FAO Fisheris Technical Paper No. 377. FAO, Rome, 130 p.

Milazzo, M. 1998. Subsidies in world fisheries - a re-examination. World Bank Technical Paper No. 406. The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, Washington. 86 p.

Munk, K.J., and M. Motzfeldt. 1993. Definition and measurement of trade distortion for the fishing industry. Commission of the European Communities, Brussels, 56 p.

OECD. 1993. Economic assistance to the fishing industry: Observations and findings. OCDE, Paris, 14 p.

OECD. 2000. Transition to responsible fisheries - Economic and policy implications. OCDE, Paris, 272 p.

PricewaterhouseCoopers LLP. 2000. Study into the nature and extent of subsidies in the sector pesquero of APEC Member Economies CTI 07/99T Draft Report - End module synthesis. Prepared for Fisheries Working Group, Asia Pacific Economic Co-operation

(APEC). Expert consultation on economic incentives and responsible fisheries. Rome, Italy, 28 November - 1 December 2000. FI:EIRF/2000/Documents made available 7.

Schrank, W.E., and W.R. Keithly Jr. 1999. Thalassorama - The concept of subsidies. Marine Resource Economics, XIV, p. 151-164.

Silvis, H.J., and C.P.C.M van der Hamsvoort. 1996. The MGA in agricultural trade negotiations: A review. Food Policy, Vol. 21, No. 6, pp. 527-539.

Tietze, U; Prado, J; Le Ry, J-M; Lasch, R. 2001. Techno-Economic Performance of Marine Capture Fisheries and the Role of Economic Incentives, Value Addition and Changes of Fleet Structure. Findings of a global study and an inter-regional workshop
FAO Fisheries Technical Paper No 421. Rome, FAO.

Wallis, P., and O. Flaaten. 2000. Fisheries management costs: Concepts and studies. Paper presented at IIFET 2000. (www.oecd.org/agr/fish/index.htm)

OMC Comité de Comercio y Medio Ambiente. 1999/2000. Informes de reuniones y presentaciones nacionales (febrero 1999 a octubre 2000). Consulta de Expertos sobre incentivos económicos y pesca responsable. Roma, Italia, 28 de noviembre - 1 de diciembre de 2000. FI:EIRF/2000/ 4 documentos facilitados.

ÍNDICE POR MATERIAS

acceso a la información, 27
acceso a los recursos. *Véase* regímenes de derechos de acceso
acceso de barcos extranjeros a caladeros nacionales, 42
acceso gratuito a caladeros, 26, 38, 43, 45, 55, *59*, 60, 62, 65
acceso gratuito a los recursos. *Véase* acceso gratuito a caladeros
activo fijo, 31, 44, 49, 53
Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC), *28*
acuicultura, *26*, *28*, *32*, *33*, *44*, *48*, *52*, *54*, *58*, *67*, *68*, *72*, *74*, *79*
análisis comparativo, 73
análisis cuantitativos, 40, 41
análisis de gastos e ingresos, 24, 64, 72, 77
año civil, *57*
aplazamientos de impuestos. *Véase* impuestos aplazados
aportación de capital estatal, 46, 47
aportaciones de capital, 36, 46, 65
apoyo a grupos y mecanismos consultivos, 58
apoyo a la ordenación de base comunitaria y a órganos de desarrollo regionales, 58
apoyo gubernamental, *27*
apoyo para fomentar la exportación, 36, 51
aranceles, *32*
aranceles a la importación, 50
artes
  regulación de, *26*, 37, 56, 58, 60, 65
asignación eficiente, 41, 42
asociación de pescadores, 47
ausencia de control de la contaminación, 35, 38, *62*
ausencia de intervención. *Véase* inacción
ausencia de medidas de ordenación, 38
ayuntamientos locales, 56
balance, 46, 74
beneficios, 23, *28*, *29*, 39, 42, 43, 53, 55, 63, 74
campaña de consumo de pescado, 42, 48, 49
capacitación, 36, 54, 65
capital de operaciones, 53
Categoría 1, 36, 38, 41, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 58, 65, 72
Categoría 2, 36, 38, 42, 49, 50, 53, 54, 55, 56, 58, 65, 72
Categoría 3, 37, 39, 49, 55, 58, 65
Categoría 4, 37, 39, 43, 58, 59, 60, 62, 63, 65, 72
categorías
  clasificación de las subvenciones pesqueras, 35, 38
categorías de subvenciones pesqueras, 35, 40, 73
clasificación de las subvenciones pesqueras
  análisis de gastos e ingresos matriz, 70
clasificación de subvenciones pesqueras
  matriz, 64, 65
códigos fiscales. *Véase* impuestos
comercialización, *26*, *28*, *33*, *48*, *49*, *72*
comercio, 23
competencia, 45, 51, 58
competencia perfecta, 41
compras de cuotas, 45
consecuencias en una segunda etapa, 38, 42
consejo de exportación, 51, 72
contexto nacional, *29*, *57*, *77*
contingentes de importación, 36, 50
Contingentes de importación, 65
contribuciones de la industria, 47, 48
cooperación internacional, 36
cooperación y negociaciones internacionales, 58
costo, 46
costo de oportunidad, *46*, *47*, *60*, *70*
costo para el gobierno, 37, 40, 41, 42, 45, 46, 49, 51, 53, 54, 56, 60, 62, 74, 77. *Véase* costo para el gobierno
costos ambientales y sociales, *61*
costos de interés, 70. *Véase* tipos de interés
costos de oportunidad, 42
costos operacionales, 55
créditos impositivos por inversión, 36, 53
cuenta de ganancias y pérdidas, 64, 65, 66, 70, 72, 74
datos
  compilación de, 34, 78
  disponibilidad de, *23*, *26*, *34*, *50*, *67*, *68*, *70*, *72*, *75*, *76*, *77*
deducciones especiales de impuestos sobre la renta, 36
definición de subvenciones
  definición de la Guía, 27, 57
  general, 27
  OMC, 28
delimitación de las subvenciones, 57
depreciación, 31, 44, 49, 51, 53, 56, 66, 70, 72
derechos de acceso, 55, 60, *61*
derechos de importación/exportación, 36
derechos de licencia, 45, 61, 62
derechos de pesca, 56, 61
derechos del usuario, 31, 59
desarrollo regional, *31*
descripción de la industria pesquera. *Véase* examen del sector pesquero
descripción de las subvenciones, 34, 75
desguazar (barcos), 45
dispositivos para excluir tortugas, 37, 58, 60
doble contabilidad, *57*
efectos a plazo más largo, *26*, *42*, *66*, *67*
efectos a plazos corto y largo, *49*, *62*
efectos en los recursos, 23
ejercicio económico, *57*
elaboración, *26*, *28*, *32*, *33*, *38*, *44*, *45*, *49*, *50*, *51*, *54*, *71*
embarcaderos, 46
empleo, *31*
empresas de propiedad estatal, 30, 32, 46
encuesta institucional, 33, 77
equipo de estudio. *Véase* estudio sobre las subvenciones pesqueras: competencias

Equivalente en Subvenciones al Productor (ESP), 42
ESP. *Véase* Equivalente en Subvenciones al Productor (ESP)
estado de los ingresos, 70
estudio básico, *30*, *31*
estudio sobre las subvenciones pesqueras
  competencia, 32
  competencias, *26*
  informe del, *24*, *25*, *26*, *48*, *60*, *75*, *76*, *77*, *78*
  instrumentos, *26*
  objetivo, 25, 35
  planificación, 25
  recursos y tiempo necesarios, *26*
evaluación de actividades interdepartamentales, 57
evaluación de las subvenciones pesqueras, 40, 43
examen del sector pesquero, 33, 69
exceso de pesca, 45
exenciones de derechos, 36
exenciones fiscales del combustible, 36, 53, 65
extensión, 36, 54
FAO, 59
  Consulta de Expertos de la, 23
feria comercial, 51, 72
garantías de préstamos, 36, 54
gastos administrativos, 37, 41, 44, 45, 47, 52, 54, 62
gastos de capital y financieros, 66
gastos de funcionamiento, 41, 49
gastos de personal, 41
gastos fijos, 66
gastos generales, 47, 49, 51, 52, 60, 66
gastos ordinarios, 47, 49, 66
gastos salariales, *31*, *66*
gastos variables, 64, 66
GATT, *28*, *42*
grupos de interés, 33
Guía
  componentes de la, 24, 78
  ejemplos incluidos en la, 25
  objeto de la, 23
  preparación de la, 23
  resumen de la, 78
  resumen y organización, 24
  utilización de la, 24
I & D. *Véase* investigación y desarrollo
identificación de las subvenciones pesqueras, 34
impuestos, 53
impuestos, *29*, 30, 31, *32*, 33, *36*, 41, 46, 47, 48, 53, 55, 65, 66, 72, 73, 74
impuestos aplazados, 36, 53
inacción, 26, *28*, *29*, 35, *37*, *42*, 43
incentivos a la exportación, 48, 55
incentivos directos a la exportación, 36, 65
incentivos para la reducción de capacidad, 45
índice de distribución, 49, 52, 68
industria de elaboración de alimentos. *Véase* elaboración
industria pesquera, 23, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 36, 40, 41, 49, 53, 54, 62, 63, 64, 73, 76, 78
infraestructura, 48, 49, 55, 56
inspección y certificación de exportaciones, 36, 55, 65
instalaciones portuarias. *Véase* lugares de desembarque e instalaciones portuarias
instituto de capacitación, 57
insumos
  industria de, *26*, *28*, *44*
interesados,, 34
intervención gubernamental, *27*, *36*, *37*, *42*
inversiones directas, *31*
investigación y desarrollo, 36, 56, 65
IVA, *31*, *32*
lista preliminar de subvenciones pesqueras, 35
lugares de desembarque. *Véase* lugares de desembarque e instalaciones portuarias
lugares de desembarque e instalaciones portuarias, 38, 42, 49, 55, 56, 65, 72
lugares de desembarque y servicios de puertos, 36
mandato. *Véase* estudio sobre las subvenciones pesqueras: planificación del
marco de política y jurídico, *30*
marco macroeconómico, *24*, *26*, *30*, *32*, *55*. *Véase* marco macroeconómico. *Véase* marco macroeconómico
marco temporal. *Véase* estudio sobre las subvenciones pesqueras: recursos y tiempo necesarios
margen bruto, 74
margen de beneficio, 74
medición de las subvenciones. *Véase* evaluación de las subvenciones
Medida Global de la Ayuda (MGA), 42
medidas fronterizas, *31*, *32*, *36*, *40*, *50*, *51*, *52*
medidas fronterizas no arancelarias, 36
mercado
  intervención en el, 30, 32, 36, 48, 55
  investigación sobre, 48
mercado no oficial, *31*
mercados, 48, 49, 55, 60, 69
  regulación de, 48, 49
mercados de capital, *32*
mercados internacionales, 48
mercados nacionales, 48
metodologías, 23, 24, 25, 27, 34, 40, 41, 42, 64, 67, 75, 76, 77, 78
modalidad de la subvención, 39
modernización (de barcos, equipo, instalaciones), 44
movimiento de capital, *32*
no aplicación de los reglamentos vigentes, 38, *62*
norma nacional, *29*
normas comerciales, *31*, *32*
normas de producción, 55
normas internacionales, *61*
objetivo. *Véase* estudio sobre las subvenciones pesqueras: objetivo
OCDE, 41, 42, 48, 57, 79
OMC, *24*, *28*, *39*, *42*, *75*, *80*
ordenación pesquera, *29*, *32*, *36*, *39*, *40*, *42*, *56*, *57*, *58*, *59*, *60*, *61*, *62*, *65*, *72*, *80*
organizaciones de productores, 33

pagos a gobiernos extranjeros por el acceso a caladeros, 36, 55
pagos de socorro en catástrofes, 36
pagos de vacaciones, 47
participación como miembro en el comité regional de pesca, 59
patrocinios, *28*
pesca de captura, *26*, *28*, *57*, *79*
pesca de subsistencia, *28*
pesca deportiva, *28*
pescadores artesanales, *32*, *72*
plan de garantía de ingresos. *Véase* programas de sostenimiento de los ingresos
plan de recompra de barcos, 45
planes de compensación por mal tiempo, 47
planes de garantía de ingresos, 36
planes de indemnización, 58
planes de seguridad social, *32*, 47
planes de seguros especiales, 36, 54, 65
políticas ambientales, *31*
políticas monetarias, *31*
prácticas de contabilidad pública, 44, 57
precio de mercado, 41, 45, 48, 49, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 61
precio sombra, 42, *60*
préstamos de inversión, *29*
préstamos en condiciones de favor, 54
préstamos en condiciones favorables, 31, *36*, *65*
préstamos favorables. *Véase* préstamos en condiciones favorables
principios para evaluar las subvenciones, 43
producción de. *Véase* insumos: industrias de
producción sostenible, 58
programa de protección ambiental, 37
programas de intensificación de la pesca y repoblación, 58
programas de recalificación, 45
programas de retirada de barcos, 36, 41, 45, 65
programas de salud financiados por el gobierno, 47
programas de sostenimiento de los ingresos, 47
progresividad arancelaria, 50
proyecto internacional de desarrollo, *59*
pruebas propias de salud, 55
puertos pesqueros. Véase lugares de desembarque e instalaciones portuarias
punto de referencia. *Véase* referencia
racionalización, 45
recuperación de gastos, *29*, *30*, *58*, *62*
recursos
valor de los, *60*
recursos necesarios para el estudio, 25, 26
reducción de la capacidad, 45
referencia, *29*, *31*, *32*, *34*, *41*, *42*
regímenes de derechos de acceso, 32, 42, 43, 59, 60, 61
reglamentos sobre productos químicos y medicamentos, 37, 58
reglamentos sobre utilización de tierras y aguas, *32*
relaciones de solvencia, 74
relaciones financieras, 74, 75
rendimiento de las inversiones, 74
rendimiento de las ventas, 74
rendimiento económico, 63, 70, 74
rentabilidad, *28*, *29*, *36*, *40*, *45*, *64*, *65*, *66*, *74*
requisitos de calidad, 55
requisitos de nacionalidad y residencia, 51
restricciones a la inversión extranjera directa, 36, 51
restricciones de divisas, *32*
restricciones de propiedad. *Véase* restricciones a la inversión extranjera directa
salario básico mínimo. *Véase* programas de sostenimiento de los ingresos
sector no oficial, *32*, *67*, *69*
sector pesquero, *23*, *24*, *25*, *26*, *27*, *28*, *29*, *30*, *31*, *32*, *33*, *34*, *40*, *41*, *42*, *45*, *46*, *47*, *49*, *50*, *59*, *62*, *66*, *67*, *69*, *73*, *74*, *77*, *79*
sector público, *28*, *30*, *36*, *41*, *42*, *78*
seguridad social cobertura de la. *Véase* seguridad social planes de
seguridad social planes de, 31
seguros de desempleo, 47
Seidisbus, 25, 44, 47, 51, 53, 56, 59, 60, 62, 63, 67, 69, 71, 72, 74, 75
servicios, 30, 31, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 65, 72
servicios de apoyo, *28*, *69*
servicios de cebo, 36
sistema de compensación de precios. *Véase* sistemas de regulación de precios
sistemas de regulación de precios, *30*, 48
sostenimiento de los precios, 28, 36, 48, 57, 65
subvenciones, 33, 35, 36, 41, 44, 45, 46, 47, 52, 57, 65, 67, 68, 72
subvenciones para el equipo de seguridad, 36
subvenciones a la inversión, 36
subvención de fomento de las exportaciones de pescado. *Véase* apoyo para fomentar la exportación
subvención de recursos, *60*
subvención por ordenación pesquera, *60*
subvenciones negativas, 23, *29*, 36, *40*, *48*, 66
subvenciones que elevan (reducen) los beneficios, 66
subvenciones que reducen (elevan) los gastos, 66
sustitutivo (del valor para la industria), 42, 49, 51, 52, 58, 60
tasa de rentabilidad interna, 74
tasas y derechos gubernamentales, *29*
teoría económica, 41, 42, 60
tipo de interés de mercado. *Véase* tipos de interés
tipos de cambio, *32*
tipos de interés, *29*, *31*, *41*, 46, *53*, *54*, 66, 70
transferencia financiera del gobierno (TFG). *Véase* transferencias financieras
transferencias financieras, 35, 36, 39, 41, 44, 45, 49, 50, 53, 57, 79
transporte (subvenciones), *28*, *44*, *48*, *68*
valor contable nominal, 70
valor de sustitución (del barco), 70
valor para la industria, 24, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 64, 72, 73, 77
valores convencionales. *Véase* valores normales

valores normales, 43. *Véase* referencia
vida económica estimada, 49, 56
zonas de comercio libre, 48

APÉNDICE I:

GLOSARIO

Capital fijo
Un capital a largo plazo que no se espera convertir en efectivo durante el ejercicio económico corriente o próximo. El capital fijo puede consistir en bienes tangibles, como barcos pesqueros, plantas de elaboración y propiedad inmobiliaria, lo mismo que en bienes intangibles, como un fondo de comercio, patentes y posesión de acciones.

Capital social
El capital propio de la empresa consistente en los fondos que han invertido en ella sus propietarios. Existe un capital sociogubernamental cuando el gobierno es el inversor.

CIT (Cuota Individual Transferible)
Un tipo de cuota (parte de una Captura Total Permisible) asignado a pescadores o propietarios de buques individuales y que se puede vender a otros.

Costos de oportunidad
El beneficio que era de prever al utilizar un recurso escaso para una finalidad, en lugar de hacerlo para la siguiente mejor posibilidad.

Depreciación
La disminución del valor de un bien debida a desgaste, edad o desuso tecnológico durante su período de vida económica. La depreciación se aplica tanto a los bienes tangibles, como existencias o maquinaria, como a los intangibles, es decir, derechos de autor, licencias o arriendos. A efectos de contabilidad y tributación, se suelen utilizar metodologías normalizadas para calcular los costos de depreciación anuales, que no reflejan necesariamente la auténtica depreciación económica.

Flujo de efectivo
Un registro de la liquidez de una organización, es decir, los ingresos y pagos en efectivo en un determinado período de tiempo.

Gastos fijos
Gastos de producción que no varían con la cantidad de producto. Los gastos fijos pueden incluir los costos de edificios o alquiler de oficinas y comercialización.

Gastos generales (costos)
Los gastos administrativos continuos de una empresa, tales como alquiler, servicios públicos y seguros.

Gastos variables
Costos de producción que varían según la cantidad del producto. Si aumenta la producción, aumentarán los gastos variables.

Impuesto Ad valorem
Impuesto que es un porcentaje del precio de venta. Ejemplo de impuesto ad valorem sería el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Industria pesquera (en oposición a administración pública)
Todos los subsectores productivos del sector de la pesca y la acuicultura incluyendo la pesca deportiva, de subsistencia y comercial, así como los sectores de la captura, elaboración y comercialización.

Inversión externa directa
Adquisición o construcción de capital físico por una empresa de un país en otro país.

Margen bruto
El margen bruto es una relación financiera que describe el beneficio bruto. Se expresa en porcentaje y se calcula como el ingreso bruto (ingresos de explotación antes de la depreciación) dividido por las ventas totales.

Margen de beneficio
El margen de beneficio es una relación de beneficio que expresa el beneficio en porcentaje de las ventas totales. Se calcula dividiendo los ingresos, sin incluir partidas extraordinarias y gastos de interés, por las ventas totales.

Precios de mercado
En términos económicos, el precio de mercado es el precio al que el mercado está en equilibrio, es decir, al que convergen la oferta y la demanda. En términos más generales, precio de mercado es aquél al que los consumidores pueden obtener productos y servicios en una economía de mercado.

Precios virtuales
Cualquier distorsión de un precio de mercado libre que se haga para reflejar el valor real en función de la escasez de bienes o servicios, incluida la fuerza de trabajo. Si no existe un precio de mercado, será el precio oculto o implícito no observado que se deriva a través de inferencias.

Tasa de rentabilidad interna (TRI)
La TRI es una relación financiera que expresa el valor actual neto de flujos de efectivo previstos en el futuro, en porcentaje de una inversión. En análisis financiero, se puede utilizar la TRI para evaluar el rendimiento de una inversión y para comparar distintas opciones de inversión.

Tipo de cambio
Tipo al que una moneda puede convertirse en otra.

Tipo de usura
Tipo de interés ilegalmente elevado que se aplica a un préstamo.

Tipo de venta interbancario
El tipo de interés que se aplican entre sí los mayores bancos internacionales para los préstamos.

Valor añadido
El valor que se añada a un bien mediante producción o elaboración, es decir, el valor del bien final, menos los costos de compra de las materias primas y productos intermedios.

APÉNDICE II:

OTRAS CLASIFICACIONES DE LAS SUBVENCIONES

Hay muchas formas de clasificar las subvenciones y existen también muchas subcategorías posibles. Algunos de los principales aspectos que figuran en la literatura como criterios para la clasificación de las subvenciones son:

- Modalidades
  Clasificación según la forma en que funciona la subvención, es decir, qué mecanismo tiene en el sector pesquero. PricewaterhouseCoopers, en su informe sobre los programas de subvenciones y apoyo a los países de la APEC (2000, página 8) ha elaborado una lista de seis categorías de modalidades, a saber:
  - *Asistencia directa a pescadores y trabajadores pesqueros*
  - *Programas de apoyo para préstamos*
  - *Programas de preferencias fiscales y apoyo de seguros*
  - *Programas de apoyo de capital e infraestructura*
  - *Programas de apoyo de comercialización y precios*
  - *Programas de ordenación y conservación pesqueras*

  La OCDE clasifica también las subvenciones según la forma en que se realizan las transferencias, es decir, como transferencias de sostenimiento de los precios de mercado, mediante pagos directos, mediante reducción de costos o como servicios generales. Estos últimos incluyen las subcategorías de ordenación pesquera, cumplimiento de las disposiciones e investigación (OCDE 2000).

- Aplicación
  Clasificación según dónde existe la subvención en el sector pesquero. PricewaterhouseCoopers (2000, página 9) define tres subsectores, a saber, pesca de captura, acuicultura y elaboración del pescado. En los casos en que la industria está muy integrada verticalmente, puede resultar a veces difícil definir claramente los límites entre los distintos subsectores.

- Origen y especificidad
  Clasificación según qué organismo gubernamental financia la subvención – un departamento o institución específico para el sector pesquero, como el Ministerio de pesca, o uno no relacionado directamente con la pesca – y si la subvención es específica para el sector pesquero o se facilita también a otros sectores. Se pueden dividir también las subvenciones en locales, nacionales o regionales. Milazzo (1998) informa sobre dos tipos de "subvenciones intersectoriales": ayuda para construcción de embarcaciones y desarrollo de infraestructura. El apoyo a una región geográfica subdesarrollada, como el Fondo noruego de desarrollo regional e industrial, es un ejemplo de subvención que beneficia al sector pesquero, si bien no lo tiene como objetivo directo (CEE 1997). Un cambio en las políticas monetarias, por ejemplo, de los tipos de interés o de los tipos impositivos, afecta también a la industria pesquera, incluso en el caso de que la intervención sea general y proceda de fuera del sector pesquero (Schrank and Keithly Jr. 1999).

- Pequeña escala frente a gran escala
  Clasificación según la importancia monetaria de la subvención, o bien en lo relativo al gasto público total, o bien a los beneficios para cada empresario (PricewaterhouseCoopers 2000).

- Plazo corto frente a largo
  Clasificación según el marco temporal dentro del cual la subvención afecta a la rentabilidad de la industria. Las subvenciones que implican cambios en el capital suelen entrañar efectos a largo plazo. No obstante, la cuestión es complicada y, por ejemplo, un plan de subvención de inversiones en barcos pesqueros ejercerá un efecto a largo plazo en la rentabilidad de la industria, ya que implica un cambio en el capital. Al mismo tiempo, se sabe que, al aumentar la capacidad pesquera total, los rendimientos de la pesca – y, por lo tanto, su rentabilidad – terminarán por disminuir y, en una perspectiva más amplia, el impacto de la subvención en la rentabilidad podrá ser negativo (Schrank and Keithly Jr. 1999). Además, es probable que las subvenciones ejerzan efectos más implícitos en la eficiencia en general y los efectos a corto plazo en los beneficios influirán al cabo del tiempo en la sostenibilidad económica general de la actividad.

- Presupuestarias frente a no presupuestarias
  Clasificación según si la subvención puede determinarse en el presupuesto gubernamental, por ejemplo, en el presupuesto de un organismo o departamento de pesca, o, por el contrario, no está presupuestada o lo está insuficientemente, por ejemplo la concesión de préstamos subvencionados o preferencias fiscales. Esta última categoría puede incluir también subvenciones de organismos no pesqueros (Milazzo 1998).

- Subvenciones "normales" frente a subvenciones de conservación
  Clasificación según si las subvenciones tienden a incrementar la producción, p.e., la capacidad de captura, o si influyen favorablemente en el medio ambiente, teniendo por objeto la reducción de las operaciones pesqueras y el incremento de la base de recursos. Las primeras suelen denominarse subvenciones "malas", mientras que las segundas se consideran "buenas" (Milazzo 1998).

- Subvenciones positivas frente a negativas
  Clasificación según si se trata de una subvención positiva que tiende a incrementar la rentabilidad de la industria, p. e., un subsidio o garantía de préstamo, o de una subvención negativa que reduce los beneficios, p.e., impuestos. Hay que señalar, no obstante, que una subvención que es negativa para la industria pesquera cabría esperar que fuera positiva para la sociedad en su conjunto aportando efectos positivos a otros sectores. Asimismo, externalidades resultantes de subvenciones en otros sectores pueden ser subvenciones negativas para la industria pesquera (Schrank and Keithly Jr. 1999). Distintas subvenciones positivas y negativas pueden a veces eliminarse mutuamente. Por ejemplo, un impuesto gubernamental sobre el pescado desembarcado puede clasificarse como subvención negativa, pero, si financia un plan de sostenimiento del precio del pescado del que se benefician los pescadores que pagan el impuesto, los dos programas unidos constituyen una actividad autofinanciada y no subvenciones. Además, los reglamentos gubernamentales que apoyan la actividad pueden clasificarse como subvenciones ya que se trata de una intervención del gobierno que influye en la rentabilidad de la industria.

- Reducción de gastos frente a incremento de ingresos
  Clasificación según la forma en que la subvención influye en la rentabilidad de la industria. En una comunicación a la OMC, los Estados Unidos distinguieron entre subvenciones que reducen los gastos de capital (fijos) y de explotación (variables) y las subvenciones que sostienen los ingresos y los precios (Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, 1999/2000). Esta clasificación puede subdividirse y se pueden clasificar las subvenciones según el tipo de ingresos y gastos a los que afecta la subvención.

APÉNDICE III

MÁS EJEMPLOS DE POSIBLES SUBVENCIONES DE DISTINTAS CATEGORÍAS[16]

Categoría 1

Subsidios para comprar barcos nuevos o viejos o modernizarlos
Pagos de sostenimiento de ingresos, seguro de desempleo y garantía de ingresos
Pagos por retirada de barcos
Compras de licencias, permisos y cuotas y primas de jubilación
Compensación por clausura o reducción de temporadas
Programas de compensación de conflictos de artes
Pagos de alivio de catástrofes a los pescadores
Aportaciones de capital de los gobiernos a empresas de elaboración del pescado, captura o acuicultura
Pagos de sostenimiento de precios a los pescadores
Subvenciones a pequeñas pesquerías y ayuda directa a participantes en pesquerías específicas
Subvenciones para establecer empresas conjuntas
Apoyo para mejorar la eficiencia económica
Subvenciones para equipo de seguridad
Incentivos directos a la exportación
Subsidio para recalificación de los pescadores para otras industrias
Redes de compensación del desempleo por mal tiempo
Impuestos *(negativas)*
Derechos de importación/exportación *(negativas)*
Compensación de daños
Subvenciones para inversiones en construcción de estanques
Primas por retirada temporal de pesqueros
Subvenciones para vacaciones
Pagos para reducir costos de contabilidad
Contribuciones de contrapartida para inversiones del sector privado
Subvenciones de transporte

Categoría 2

Programas de salud específicos para el sector pesquero financiados por el gobierno
Pagos a gobiernos extranjeros para garantizar el acceso a caladeros
Infraestructura pesquera específica, p.e., mercados de pescado, lugares de desembarque y puertos
Suministro de servicios de cebo
Desarrollo de artes
Apoyo a organizaciones comunitarias de ordenación, desarrollo regional y de productores
Exenciones de impuestos en los combustibles para el buque
Ventas sin impuesto
Desgravaciones especiales del impuesto sobre la renta para los pescadores
Exenciones fiscales para pesquerías de alta mar
Programas de aplazamiento de impuestos
Descuentos impositivos por inversión
Préstamos en condiciones favorables
Garantías gubernamentales de préstamos bancarios
Programas de seguros de pescadores o seguros subvencionados
Programas de promoción de mercados
Regulación de insumos y productos
Apoyo a grupos y mecanismos consultivos
Servicios de inspección y certificación
Servicios de capacitación y extensión
Suministro de semillas y piensos para la acuicultura
Requisitos de nacionalidad y residencia para dirigentes de empresas y tripulaciones
Programas de investigación y desarrollo financiados por el gobierno
Reducción del costo de servicios prestados por organismos gubernamentales
Venta de productos a pescadores a precios inferiores a los del mercado
Recopilación, análisis y difusión de información
Promoción y desarrollo de pesquerías
Desarrollo de pesca exploratoria y artes
Intensificación de la pesca, incluido el apoyo para arrecifes artificiales
Investigación sobre pesca en alta mar
Cooperación pesquera internacional
Intervenciones en el mercado
Programas regionales de desarrollo
Aranceles y contingentes arancelarios
Contingentes de importación
Exención de derechos de importación
Sistemas de sostenimiento de precios
Prohibiciones de desembarques
Prohibiciones de inversiones extranjeras directas
Ordenación pesquera (gastos no recuperados)
Fomento del consumo de pescado
Zonas de comercio libre
Investigaciones sobre mercado
Restricciones de propiedad
Asignación de cuotas de captura sólo a pescadores nacionales

[16] Documento de trabajo interno del Departamento de Pesca / FIPP y estudios prototipo.

Categoría 3 Programas de lugares de desove y hábitat de peces Reglamentos ambientales Mejora del entorno de las comunidades pesqueras Transferencia de tecnología Protección de zonas marinas Regulación de artes (p.e. TEDs) Reglamentos sobre inocuidad e higiene de los alimentos	Reglamentos sobre productos químicos y medicamentos para la acuicultura Planes de cuotas de producción y piensos en la acuicultura Requisitos de licencias para piscicultura Requisitos de vigilancia veterinaria para la acuicultura Reglamentos relacionados con fugas de peces en la acuicultura Requisitos de mantenimiento de registros e informes
Categoría 4 Acceso a recursos gratuito o a precio inferior al del mercado Ausencia de aplicación de normas sobre calidad del pescado No recaudación de derechos de registro de pesquerías No aplicación de reglamentos vigentes Ausencia de control de la contaminación	Inexistencia de requisitos de título o licencia de pescadores Utilización de servicios públicos gratuitos, p.e. agua, alcantarillado, para los pescadores

La Consulta de Expertos de la FAO sobre la identificación, evaluación y presentación de informes de las subvenciones en la industria pesquera se celebró del 3 al 6 de diciembre de 2002 en la Sede de la FAO. La consulta examinó la guía de la FAO para identificar, evaluar y presentar informes de las subvenciones, y concluyó que, tras ligeras modificaciones, la guía estaría lista para ser utilizada. Se recomendó que la FAO prestase apoyo a los Miembros al realizar estudios basados en la guía. Los expertos consideraron importante utilizar las metodologías disponibles para evaluar los efectos que las medidas adoptadas por los beneficiarios de las subvenciones tienen.en el medio ambiente, el comercio, el crecimiento económico y las condiciones sociales. La consulta concluyó que la FAO debería promover la elaboración y la utilización de modelos apropiados para evaluar los efectos de las subvenciones fundándose en estudios de casos reales.