



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/49/897
8 de mayo de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo noveno período de sesiones
Tema 112 del programa

ESCALA DE CUOTAS PARA EL PRORRATEO DE LOS GASTOS
DE LAS NACIONES UNIDAS

Informe del Grupo Especial Intergubernamental de
Trabajo encargado de la aplicación del principio
de la capacidad de pago

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 4	3
II. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN	5 - 18	3
A. Elección de la Mesa	5 - 9	3
B. Aprobación del programa	10	4
C. Organización de los trabajos	11 - 14	4
D. Documentación	15 - 16	5
E. Aprobación del informe	17	5
F. Clausura del período de sesiones	18	5
III. CUESTIONES SUSTANTIVAS	19 - 118	5
A. Antecedentes	19 - 25	5
1. Las cifras en perspectiva	19 - 22	5
2. Descripción de la metodología en vigor	23 - 25	6

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
B. Capacidad de pago	26 - 38	9
C. Medidas del ingreso y disponibilidad de datos	39 - 65	11
1. Agregados económicos más importantes	39 - 51	11
2. Otras medidas del ingreso	52 - 65	16
D. Período básico y frecuencia del cálculo de la escala	66 - 77	20
E. Conversión a una moneda común	78 - 97	23
1. Disponibilidad de datos	80 - 82	23
2. Aplicación	83 - 87	24
3. Derechos especiales de giro	88 - 89	25
4. Paridad del poder adquisitivo (PPA) .	90 - 97	25
F. Ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita	98 - 108	27
G. Consideraciones técnicas	109 - 117	31
1. Redondeo	109 - 114	31
2. Datos demográficos	115	32
3. Datos sobre cuentas nacionales . . .	116 - 117	32
H. Otros asuntos	118	32
<u>Anexos</u>		
I. Lista de expertos		34
II. Lista de documentos		35
III. Fuentes de datos		37

I. INTRODUCCIÓN

1. El 29 de noviembre de 1994, la Asamblea General aprobó la resolución 49/19 A, titulada "Escala de cuotas para el prorrateo de los gastos de las Naciones Unidas". En esa resolución, la Asamblea, recordando el párrafo 2 de su resolución 48/223 C, de 23 de diciembre de 1993, en el que reafirmó el principio de la capacidad de pago como el criterio fundamental para la determinación de la escala de cuotas, y tomando nota de las opiniones expresadas por los Estados Miembros durante sus períodos de sesiones cuadragésimo octavo y cuadragésimo noveno, decidió estudiar y examinar todos los aspectos de la aplicación del principio de la capacidad de pago como el criterio fundamental para la determinación de la escala de cuotas de contribución al presupuesto ordinario.
2. La Asamblea General también decidió crear un grupo especial intergubernamental de trabajo integrado por 25 expertos en economía, finanzas, estadística y esferas conexas, que se encargaría de estudiar y examinar todos los aspectos de la aplicación del principio de la capacidad de pago como el criterio fundamental para la determinación de la escala de cuotas de contribución al presupuesto ordinario y presentaría un informe al respecto a la Asamblea General a más tardar el 15 de mayo de 1995.
3. La Asamblea General también invitó al Presidente de la Asamblea General a nombrar a los expertos en consulta con los Estados Miembros, teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica equitativa.
4. El Grupo Especial Intergubernamental de Trabajo de Expertos celebró dos períodos de sesiones en la Sede, un período de sesiones preparatorio y de organización, del 21 al 24 de marzo de 1995, y un período de sesiones sustantivo, del 18 de abril al 5 de mayo de 1995. La lista de expertos figura en el anexo I del presente informe.

II. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

A. Elección de la Mesa

5. En la primera sesión del período de sesiones preparatorio y de organización, celebrada el 21 de marzo de 1995, el Grupo de Trabajo eligió Presidente por aclamación al Sr. Toyoo Gyohten (Japón).
6. En la misma sesión, el Grupo de Trabajo también eligió por aclamación tres Vicepresidentes, la Sra. Olga Pavlova Derkova-Teneva (Bulgaria), la Sra. Gylliane Gervais (Canadá) y el Sr. Hafedh Bejar (Túnez) y un Relator, el Sr. David Silveira da Mota Jr. (Brasil).
7. Antes de la celebración del período de sesiones sustantivo, el Presidente, Sr. Toyoo Gyohten, presentó su renuncia al Presidente de la Asamblea General. En la primera sesión del período de sesiones sustantivo, celebrada el 18 de abril de 1995, el Grupo de Trabajo eligió por aclamación al Sr. David Silveira da Mota Jr. nuevo Presidente del Grupo de Trabajo.

8. El Grupo de Trabajo también eligió por aclamación nueva Relatora a la Sra. Gylliane Gervais (Canadá) y al Sr. Ziyad F. Monayair (Kuwait) como uno de los tres Vicepresidentes.

9. El Grupo de Trabajo expresó su sincero reconocimiento al anterior Presidente, Sr. Toyoo Gyohten, por presidir el período de sesiones preparatorio y de organización del Grupo de Trabajo y dirigir satisfactoriamente sus trabajos.

B. Aprobación del programa

10. En la primera sesión del período de sesiones preparatorio y de organización, celebrada el 21 de marzo de 1995, el Grupo de Trabajo aprobó el siguiente programa:

1. Elección del Presidente, los Vicepresidentes y el Relator.
2. Aprobación del programa.
3. Organización del período de sesiones.
4. Presentación de documentos.
5. Examen de todos los aspectos de la aplicación del principio de la capacidad de pago como criterio fundamental para la determinación de la escala de cuotas para el presupuesto ordinario.
6. Examen de los arreglos para el período de sesiones sustantivo.

C. Organización de los trabajos

11. En el período de sesiones preparatorio y de organización, el Grupo de Trabajo convino en principio en organizar sus deliberaciones en torno a los siguientes temas: a) medidas del ingreso; b) período básico; c) conversión a una moneda común; d) ingreso prorrateable; y e) disponibilidad de datos. En la primera sesión de su período de sesiones sustantivo, celebrada el 18 de abril de 1995, el Grupo de Trabajo decidió proseguir con sus deliberaciones, organizadas en torno a los mismos temas.

12. De conformidad con el párrafo 4 de la resolución 49/19 A de la Asamblea General, el Grupo de Trabajo cursó una invitación a funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para que se reunieran con el Grupo a fin de examinar determinados temas, pero la reunión no pudo concretarse en ese momento.

13. El Grupo de Trabajo observó que su cometido era diferente del de la Comisión de Cuotas, cuya labor constituía una fuente inestimable de información e inspiración para la del Grupo de Trabajo. A diferencia de la Comisión de Cuotas, que a menudo tenía que tener en cuenta instrucciones precisas de la Asamblea General así como diversas consideraciones políticas, el Grupo de Trabajo debía concentrarse en esclarecer, desde un punto de vista técnico,

qué constituía la capacidad de pago y proporcionar asesoramiento práctico sobre el mejor modo de aplicar ese principio. El Grupo de Trabajo señaló que sus recomendaciones se transmitirían a los órganos normativos apropiados.

14. Los miembros del Grupo de Trabajo, observando que habían sido nombrados en calidad de expertos, subrayaron que las opiniones expresadas en las deliberaciones y en el informe eran de carácter personal y no reflejaban forzosamente la posición de sus respectivos gobiernos.

D. Documentación

15. El Grupo de Trabajo tuvo ante sí una serie de documentos, cuya lista figura en el anexo II del presente informe. Representantes de la Secretaría de las Naciones Unidas proporcionaron información adicional.

16. El Grupo de Trabajo también recibió una nota verbal de la Misión Permanente de Letonia ante las Naciones Unidas, en la que se planteaba una serie de preguntas, que se abordan en el informe del Grupo de Trabajo.

E. Aprobación del informe

17. El Grupo de Trabajo examinó su proyecto de informe del 1º al 5 de mayo de 1995. El texto del informe definitivo se aprobó el 5 de mayo.

F. Clausura del período de sesiones

18. En la última sesión del Grupo de Trabajo, celebrada el 5 de mayo de 1995, el Presidente agradeció a los expertos por el espíritu de cooperación con que habían realizado su labor. A pesar de la complejidad de las cuestiones, el Grupo de Trabajo había conseguido hacer una contribución valiosa al examen de la aplicación del principio de la capacidad de pago. El Presidente agradeció a los miembros de la Mesa por su asistencia y cooperación. En particular, en nombre de todos los miembros del Grupo de Trabajo, expresó su sincero reconocimiento a la Relatora, cuyos esfuerzos incansables habían permitido al Grupo de Trabajo realizar su labor en forma satisfactoria. Asimismo, agradeció a todo el personal de la Secretaría por el apoyo brindado.

III. CUESTIONES SUSTANTIVAS

A. Antecedentes

1. Las cifras en perspectiva

19. El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, que en 1994 era de unos 1.200 millones de dólares, debe ser financiado por los Estados Miembros, que en conjunto tienen una población de 5.000 millones de personas y un ingreso combinado de unos 20 billones de dólares. Por consiguiente, en promedio, la Organización tiene que obtener contribuciones de aproximadamente 25 centavos por persona, o el 0,006% del ingreso mundial. En comparación, los sistemas típicos

/...

de tributación nacional oscilan entre el 20% y el 50% del ingreso nacional y los impuestos internacionales (como los de la Unión Europea) llegan al 2% de esa cifra.

20. La mayoría de los países con ingresos per cápita inferiores al promedio mundial de 3.200 dólares aportan entre el 0,001% y el 0,006% de su ingreso al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, en tanto que los países más ricos aportan apenas algo más que el 0,007% del suyo. Así pues, los Estados Miembros con los ingresos per cápita más elevados aportan aproximadamente 1,80 dólares, y el Estado Miembro que tiene un ingreso per cápita medio de 500 dólares, algo menos de 1 centavo de dólar per cápita. Estas grandes disparidades reflejan las mismas disparidades en los niveles del ingreso mundial, según lo demuestran las cifras del ingreso nacional con que cuentan las Naciones Unidas.

21. En algunos casos, las cuotas de los países quedan fuera de esos límites. Algunos Estados pequeños aportan hasta el 0,05% de su ingreso, y hasta 5 dólares per cápita; algunos grandes Estados industrializados aportan menos del 0,006% y 1 dólar per cápita al presupuesto ordinario. Esas cifras también denotan la compleja interacción de una serie de factores incorporados en la escala de cuotas de las Naciones Unidas a lo largo de los años, que representan ajustes decididos de vez en cuando por la Asamblea General.

22. Además del presupuesto ordinario, en 1994 las Naciones Unidas prorrataron otros 3.500 millones de dólares para financiar las operaciones de mantenimiento de la paz. Algunos organismos especializados de las Naciones Unidas, cuyas escalas de cuotas están relacionadas directa o indirectamente con la escala del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, prorrataron más de 1.600 millones de dólares para financiar sus presupuestos ordinarios en 1994.

2. Descripción de la metodología en vigor

23. En la Carta de las Naciones Unidas se dispone que los Estados Miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General. La Asamblea estableció que el prorrateo se realizaría de acuerdo con el criterio fundamental de la capacidad de pago y dio a la Comisión de Cuotas el mandato de preparar una escala de cuotas sujeta a la aprobación de la Asamblea para el prorrateo del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, y recomendar cambios al respecto. La metodología en vigor, en la que se basa la escala de cuotas, ha sido objeto de constantes exámenes y debates a lo largo de los años en la Quinta Comisión de la Asamblea General y en la Comisión de Cuotas. Los elementos básicos de la metodología son los siguientes.

24. La escala de cuotas se expresa en términos porcentuales con dos decimales. En otras palabras, tiene 10.000 puntos, y un punto representa un centésimo del 1% (0,01%) del total. En general se aplica durante tres años. El punto de partida es el ingreso nacional de los Estados Miembros, convertido a dólares de los Estados Unidos y expresado como porcentaje del ingreso mundial¹. La metodología actual incluye las siguientes características:

a) Un período básico establecido en la actualidad en 7,5 años (el promedio de los períodos 1985-1992 y 1986-1992) para calcular el ingreso nacional;

b) La reducción del ingreso nacional en el caso de los países con ingresos per cápita inferiores a 6.000 dólares, a fin de reflejar un pago teórico de la deuda externa, que se denomina ajuste en función de la deuda;

c) En el caso de los países con bajos ingresos per cápita, otra reducción del ingreso nacional equivalente a una proporción determinada de la diferencia entre el ingreso per cápita de un país y un límite establecido en la actualidad en el promedio mundial del ingreso per cápita; el porcentaje de mitigación, que se denomina coeficiente de desgravación, en la actualidad es del 85%;

d) Un límite máximo de prorrateo, establecido en el 25%, es decir, 2.500 puntos, y un límite mínimo, establecido en el 0,01%, o un punto;

e) Una tasa de prorrateo máxima del 0,01%, es decir, igual al límite mínimo, en el caso de los Estados Miembros reconocidos como países menos adelantados;

f) Un sistema de límites que establece la tasa máxima de variación de la cuota de un Estado Miembro entre dos escalas sucesivas;

g) Por último, un ajuste, conocido como mitigación, mediante el cual el prorrateo de la cuota de determinados países que enfrentan situaciones excepcionalmente difíciles se reduce aún más, a discreción de la Comisión de Cuotas.

25. Las diversas etapas de la metodología pueden resumirse de la siguiente manera:

Etapa 1: Los Estados Miembros comunican el ingreso nacional en moneda local para el período estadístico correspondiente en respuesta al cuestionario de las Naciones Unidas sobre cuentas nacionales. La División de Estadística completa los datos faltantes, utilizando la información más confiable disponible de otras fuentes y haciendo estimaciones sobre la base de relaciones en el pasado o indicadores conexos (véase el párrafo 4 del anexo III, para una descripción detallada).

Etapa 2: Las cifras del ingreso nacional suministradas por los Estados Miembros, o calculadas por la División de Estadística, en moneda local, se convierten a dólares de los Estados Unidos para cada año del período estadístico básico, esencialmente según el tipo de cambio del mercado (véase el párrafo 5 del anexo III, para una descripción detallada). Los resultados anuales expresados en dólares de los Estados Unidos se promedian y el resultado es el ingreso nacional del período estadístico básico. El porcentaje correspondiente a un país del ingreso mundial consiste simplemente en el ingreso nacional para el período estadístico básico dividido por el ingreso mundial en el mismo período, obtenido por suma.

Etapa 3: A continuación se aplica el ajuste en función de la deuda a todos los Estados Miembros con ingresos per cápita inferiores a 6.000 dólares. Cabe señalar que las cifras del ingreso per cápita mencionadas no son, ni pueden ser, las que se calculan en la etapa 4 sobre la base de los datos oficiales de las Naciones Unidas suministrados a la Comisión de Cuotas, sino que son cifras fijadas por el Banco Mundial para sus propios fines. El ajuste consiste en una

reducción del ingreso nacional (obtenido en la etapa 2) equivalente al 12,5% del total de la deuda externa a largo plazo pública y privada pendiente de pago, sobre la hipótesis de que la deuda se paga en un promedio de aproximadamente ocho años. Se trata de un ajuste teórico, que se efectúa independientemente de que la deuda externa se pague o no. El monto de la desgravación concedida a los países que reúnen los requisitos necesarios queda absorbido implícitamente por todos los países sobre una base prorrateada.

Etapa 4: Para cada Estado Miembro, el ingreso nacional correspondiente al período básico, obtenido en la etapa 2, se divide por la población del punto medio (y no el promedio) del período básico para obtener el ingreso per cápita del período básico². El ingreso per cápita mundial medio (3.055 dólares para el período 1985-1992 ó 3.198 dólares para el período 1986-1992) se calcula como ingreso mundial dividido por la población mundial y es, por consiguiente, un promedio ponderado. Las cifras de población son datos oficiales suministrados en respuesta a un cuestionario de las Naciones Unidas, que se complementa si es necesario con estimaciones preparadas por la División de Población de las Naciones Unidas.

Etapa 5: A continuación se aplica el ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita a los Estados Miembros con un ingreso per cápita (determinado en la etapa 4) inferior al límite establecido en el ingreso per cápita mundial medio. El ajuste consiste en una reducción del ingreso nacional de un Estado Miembro (obtenido en la etapa 3) igual a la diferencia porcentual entre su ingreso per cápita y el promedio mundial, multiplicado por el porcentaje de mitigación, es decir, el coeficiente de desgravación, que en la actualidad es el 85%. Así pues, sobre la hipótesis de un ingreso medio mundial de 4.000 dólares, un país con ingresos per cápita de 2.000 dólares logra una reducción del 42,5% de su ingreso nacional, es decir, el 85% del 50%. Cuanto más lejos se encuentre un país del promedio mundial, es mayor el porcentaje de desgravación que obtiene. Y cuanto mayor es la desgravación, es mayor la proporción de mitigación obtenida. Desde la escala de cuotas aprobada para 1980-1982, la reducción concedida a los países que reúnen los requisitos necesarios para recibir el ajuste por bajos ingresos per cápita es absorbida sobre una base prorrateada sólo por los países que tienen un ingreso per cápita superior al promedio mundial, y no por todos los países, como en la etapa 3.

Etapa 6: Las cuotas de los países inferiores al 0,01% (un punto) se elevan al límite mínimo y se revisa la tasa de prorrateo de los países menos adelantados para que siga en el límite mínimo. Los puntos correspondientes a la diferencia entre la suma de las tasas de prorrateo así ajustadas y el 100% se distribuyen sobre una base prorrateada entre los países que se encuentran por encima del límite mínimo. A continuación se aplica el límite máximo al mayor contribuyente y la reducción puntual consiguiente se absorbe sobre una base prorrateada entre los países cuyos porcentajes están por debajo del límite máximo y por encima del límite mínimo y que no son países menos adelantados.

Etapa 7: A continuación se aplica el sistema de límites. "Consiste en ocho tramos de cuotas y dos tipos de limitaciones, a saber, los límites porcentuales y los límites de puntos de índice, que determinan los aumentos o reducciones máximos posibles en las cuotas individuales entre dos escalas. El nivel máximo del aumento o la reducción queda definido por el límite del valor más bajo ... Los puntos que no pueden ser absorbidos por los países cuyas

cuotas han alcanzado el límite permisible ... se distribuyen, a pro rata, entre los países cuyos aumentos o reducciones de cuotas quedan dentro de las limitaciones establecidas por el sistema de límites"^{3,4}. La escala de cuotas obtenida con las etapas 1 a 7 se denomina escala automática.

Etapa 8: Por último, de vez en cuando, algunos Estados Miembros aceptan en forma voluntaria pagar una cuota más elevada, que permite a la Comisión de Cuotas efectuar ajustes especiales a la escala automática según su criterio. Ese proceso se denomina mitigación.

B. Capacidad de pago

26. En sus deliberaciones el Grupo de Trabajo se orientó por el siguiente principio general, expresado y reafirmado por la Asamblea General en numerosas ocasiones a lo largo de los años, a saber, que el principio de la capacidad de pago es, y debe seguir siendo, el criterio fundamental que ha de usarse en la preparación de la escala de cuotas. Lo que el Grupo de Trabajo se propuso hacer, de conformidad con el mandato que recibió de la Asamblea General, fue estudiar y examinar todos los aspectos de la aplicación de ese principio.

27. Al examinar la cuestión fundamental de qué constituye la capacidad de pago, el Grupo de Trabajo observó que la Asamblea General había notado desde el primer momento que no era un concepto que pudiera definirse con precisión. Habida cuenta de la labor realizada por la Comisión de Cuotas a lo largo de los años a fin de superar esas dificultades, el Grupo de Trabajo opinó que era posible encontrar una medida objetiva y aceptable, en términos generales, de la capacidad de pago.

28. A juicio del Grupo de Trabajo, el punto de partida de la determinación de la capacidad de pago era la proporción del ingreso nacional de cada Estado Miembro en el ingreso mundial y también debían tenerse en cuenta otros factores, como las circunstancias especiales de los Estados Miembros con un bajo ingreso per cápita.

29. Desde el punto de vista técnico, los miembros del Grupo de Trabajo estuvieron de acuerdo en general en que cualquier medida de la capacidad de pago tenía que ser la mejor aproximación posible. El grado de perfeccionamiento buscado debía tener en cuenta la disponibilidad y calidad de datos comparables y también el grado en que afectaba los resultados. La medida debe ser tan simple, transparente y objetiva como lo permita el mantenimiento de una equidad razonable.

30. El Grupo también examinó la cuestión de si podían formularse otros principios generales para determinar si la escala de cuotas se ajustaba a la capacidad de pago. Un principio general que sugirieron algunos miembros del Grupo fue que los Estados Miembros debían aportar la misma proporción de su ingreso si tenían el mismo ingreso per cápita. Otros miembros del Grupo no respaldaron la propuesta, ya que las consecuencias de la aplicación de ese principio distaban de ser claras.

31. Como en los sistemas impositivos nacionales, la capacidad de pago puede definirse en cuanto al ingreso o en relación con la riqueza o los gastos. No obstante, en general se reconoce que las estimaciones de la riqueza, individual o colectiva, son menos confiables que las estimaciones de las corrientes de ingresos o gastos. La Comisión de Cuotas estudió la posibilidad de combinar alguna forma de medición de la riqueza nacional con la del ingreso nacional, como medida de la capacidad de pago, en su 36° período de sesiones, en 1976 y nuevamente en su 40° período de sesiones, en 1980, y señaló que se disponía de estadísticas sobre la riqueza nacional solamente en el caso de algunos países y que su utilización para realizar comparaciones internacionales era sumamente discutible.

32. En teoría, si había de incluirse la riqueza en la medida ideal de la capacidad de pago, en un período determinado probablemente debería basarse no en el nivel sino en los cambios producidos en la riqueza durante ese período, lo que equivale al ingreso más las ganancias o pérdidas de capital y otros cambios en el volumen del activo. Hay que reconocer que habitualmente el ingreso es considerable en relación con los cambios producidos en la riqueza en un período determinado y algunas de las ganancias o pérdidas de capital de los Estados Miembros se captan automáticamente en las cifras sobre el ingreso nacional cuando se convierten a dólares de los Estados Unidos sobre la base de los tipos de cambio del mercado. El aumento del valor o la depreciación de una moneda con respecto al dólar de los Estados Unidos representan precisamente una ganancia o pérdida de capital. Pero sigue existiendo la dificultad de reflejar en forma adecuada, como medida de la capacidad de pago, ganancias o pérdidas de capital que no sean consecuencia de las fluctuaciones de los tipos de cambio.

33. A ese respecto, el Grupo de Trabajo examinó la situación de los países productores de petróleo, cuya riqueza nacional se redujo considerablemente a raíz de la caída de los precios mundiales del petróleo en 1986. A primera vista, parecería que esa circunstancia afectó en forma negativa su capacidad de pago, más de lo que puede observarse a juzgar por la reducción de su ingreso nacional.

34. Asimismo, el Grupo de Trabajo tomó nota de la inquietud expresada reiteradamente por los países cuyo ingreso nacional depende en gran medida de la exportación de recursos no renovables, en el sentido de que el agotamiento de esos recursos no se refleja en el ingreso nacional ni en el PNB. En contraste, la depreciación del activo fijo se deduce del producto nacional bruto (PNB) para calcular el ingreso nacional. El nuevo Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 se aparta de las convenciones del sistema actual al recomendar que los recursos no renovables se consideren como activo en el balance nacional, lo que entraña que su agotamiento figuraría como un cambio negativo en ese balance. No obstante, en esta esfera la práctica está muy a la zaga de la teoría: sigue siendo sumamente difícil calcular las existencias de recursos expresadas en cantidades físicas, la valuación es más difícil aún y solamente unos pocos organismos nacionales de estadística lo hacen. Por consiguiente, en general, en un futuro predecible no se dispondrá de estadísticas sobre el agotamiento de los recursos no renovables que se puedan comparar a nivel internacional. Se sugirió que una forma de eliminar la incoherencia en el tratamiento del activo fijo y los recursos no renovables en el cálculo de la capacidad de pago sería no tener en cuenta la depreciación (es decir, utilizar el PNB en lugar del producto nacional neto, comúnmente denominado ingreso nacional).

35. Otro criterio posible, distinto de la utilización de cifras sobre el ingreso o la riqueza, consistiría en basar la capacidad de pago en la demanda interna final, sobre la base de que evita el problema de los ajustes de capital como los que enfrentan los países productores de petróleo; en la medida en que esos países efectúan gastos por encima (o debajo) de su ingreso actual, contrayendo deudas (o ahorrando), su capacidad actual aumenta (o se reduce), en tanto que su capacidad futura disminuye (o aumenta) en consecuencia. A su vez, esto se reflejará en la medida de los gastos de años futuros.

36. En general hubo acuerdo acerca de que la capacidad de pago debería basarse en medidas de aplicación general. Varios miembros del Grupo llegaron a la conclusión de que ese factor indicaba el uso de medidas aplicables a una corriente, el ingreso, antes que a existencias (es decir, la riqueza) como aproximación óptima, especialmente en ausencia de estimaciones confiables sobre la riqueza nacional.

37. Si bien todos los miembros aceptaron, en consecuencia, que las cifras sobre el ingreso nacional, brutas o netas, deberían emplearse en la etapa 1 de la escala de cuotas, descrita en el párrafo 25 supra, algunos opinaron que lo mejor era derivar la capacidad de pago a partir del ingreso nacional y otros señalaron que también se debería reflejar el nivel general de desarrollo medido según indicadores socioeconómicos o conceptos como el de desarrollo sostenible. Algunos miembros también atribuyeron importancia a que se siguiera teniendo en cuenta en las estimaciones del ingreso la carga de la deuda a que hacían frente una serie de países. Otros miembros del Grupo no apoyaron la práctica de conceder ajustes especiales en función de la carga de la deuda.

38. El Grupo de Trabajo señaló que el bajo nivel de desarrollo de los países en desarrollo afectaba su capacidad de pago, como lo demostraba el nivel generalmente bajo de los indicadores socioeconómicos. Algunos miembros señalaron que en la práctica era difícil aplicar un conjunto preciso y satisfactorio de ajustes para representar esos factores en la fórmula del prorrateo. Además, no sólo habían graves problemas de falta de datos, sino que también se corría el riesgo del recuento doble, ya que los indicadores socioeconómicos en general tenían una correlación elevada entre sí y con el ingreso nacional per cápita. Otros miembros expresaron la opinión de que el ajuste en función de los bajos ingresos per cápita no bastaba para medir las circunstancias económicas y financieras especiales de los países en desarrollo y la forma en que afectaban su capacidad de pago. Varios expertos expresaron la convicción de que los indicadores socioeconómicos constituían un importante factor para determinar la capacidad de pago, en particular de los países en desarrollo que se enfrentaban con la responsabilidad del desarrollo y cuyas economías tenían características específicas.

C. Medidas del ingreso y disponibilidad de datos

1. Agregados económicos más importantes

39. Los principales conceptos de ingreso definidos en el Sistema de Cuentas Nacionales (utilizando la terminología actualmente aceptada) que podrían servir como base para determinar la capacidad de pago son:

a) El producto interno, que mide el valor no duplicado de la producción de bienes y servicios que se origina dentro de las fronteras de un país, con independencia de que los factores de producción sean de propiedad de residentes o de no residentes⁵;

b) El producto nacional, que mide el ingreso que se acumula en relación con los factores de producción (ingreso por concepto de mano de obra, ingreso por concepto de inversiones) cuyos propietarios normalmente residen en un país, independientemente del lugar en que se lleve a cabo la producción;

c) El ingreso nacional disponible, que combina el ingreso de factores medido en términos del producto nacional con el ingreso neto procedente de transferencias (es decir, remesas de los hogares y los gobiernos) y representa, por consiguiente, el ingreso total recibido efectivamente por los residentes de un país.

Los agregados pueden expresarse en cifras brutas (el producto interno bruto, producto nacional bruto y el ingreso nacional disponible bruto) o netas (producto interno neto, producto nacional neto e ingreso nacional disponible neto) cuando se efectúa una deducción para la depreciación del activo fijo. El producto nacional neto se denomina habitualmente ingreso nacional. Es ésta la medida que siempre ha servido como punto de partida para calcular la escala de cuotas.

40. La relación entre las diversas medidas analizadas es la siguiente:

Producto interno bruto

más ingresos por concepto de mano de obra e ingresos por concepto de inversiones recibidos del extranjero

menos ingreso por concepto de mano de obra e ingreso por concepto de inversiones pagados al extranjero

= producto nacional bruto o ingreso nacional bruto

menos ajustes por concepto de depreciación del activo fijo

= producto nacional neto o ingreso nacional

más transferencias recibidas del extranjero

menos transferencias corrientes pagadas en el extranjero

= ingreso nacional disponible neto

41. Una medida alternativa, el ingreso nacional disponible bruto, puede obtenerse omitiendo la deducción del ajuste por concepto de depreciación del activo fijo mencionado. La medida de los gastos mencionada en el párrafo 35 supra, la demanda interna final, equivale al PIB menos los cambios de inventario y las exportaciones, más las importaciones.

42. En lo que respecta a la magnitud relativa, todos estos agregados fundamentales son muy similares en la mayoría de los países y su tendencia muestra una elevada correlación. En la gran mayoría de los países, el PNB es inferior al PIB, por lo general entre el 1% y el 2%. Huelga decir que el PNB mundial es igual al PIB mundial. El ingreso nacional representa generalmente entre el 88% y el 95% del PNB. En el caso del ingreso nacional disponible, en cifras brutas o netas, se carece de estimaciones sobre un gran número de países (más de 100), que representan en conjunto casi el 15% de la escala de cuotas para 1997; las estimaciones del ingreso nacional disponible no son tan confiables como las relativas al PIB o el ingreso nacional pero, una vez más, la diferencia entre el ingreso nacional y el ingreso nacional disponible neto es mínima, no más del 2% al 3% y, en general, mucho menor. El alcance de la medida de los gastos, la demanda interna final, es más limitado; se puede obtener una cifra aproximada restando del PIB el superávit o déficit del comercio de bienes y servicios.

43. Desde el punto de vista conceptual, de los tres agregados fundamentales, el producto interno evidentemente es insatisfactorio como aproximación de la capacidad de pago por dos razones: en primer lugar, es una medida del ingreso de los factores y no del ingreso total (es decir el ingreso de los factores más el ingreso por concepto de transferencias); en segundo lugar, refleja el ingreso generado dentro de los límites de un país, y no contempla el hecho de que una proporción importante de ese ingreso puede salir del país como pago del servicio de la deuda externa y dividendos enviados al exterior por las empresas de propiedad extranjera.

44. El producto nacional es superior al producto interno como medida de la capacidad de pago de un país. Sigue midiendo exclusivamente el ingreso de los factores, pero refleja el ingreso que reciben efectivamente los habitantes de un país, ya que incluye el ingreso por concepto de inversiones recibidas del extranjero y excluye las sumas que han salido del país (por ejemplo, los pagos del servicio de la deuda externa y las remesas de dividendos).

45. El ingreso nacional disponible es la medida más apropiada de la capacidad de pago porque representa el total de ingresos de que disponen realmente los residentes de un país, es decir, el producto nacional (o ingreso nacional) más el ingreso neto procedente de transferencias.

46. Es más fácil disponer de agregados en cifras brutas, es decir, el producto interno bruto, el producto nacional bruto y el ingreso nacional disponible bruto, porque la depreciación no se puede medir en forma directa. Aun cuando se asienta en los libros contables, la depreciación no tiene correlación con ninguna transacción real. Así pues, se trata de un ajuste conceptual o teórico. Los agregados que exigen menos cálculo para completar los datos faltantes (sobre países o años) son más confiables. Por consiguiente, en cuanto a la confiabilidad y disponibilidad, el PIB es un agregado preferible al PNB y al ingreso nacional que, a su vez, son preferibles al ingreso nacional disponible bruto y el ingreso nacional disponible neto.

47. El análisis que antecede se apoya en lo expuesto en el siguiente cuadro⁶. En primer término, la precisión parece ser marginalmente menor en el caso del año más reciente sobre el que se disponen datos. En segundo término, la medida más apropiada desde el punto de vista teórico, el ingreso nacional disponible,

es la menos frecuente y el producto interno bruto, menos apropiado desde el punto de vista teórico, es la cifra de la que se dispone con más facilidad y la más confiable, en tanto que el ingreso nacional (o el producto nacional neto) está en un punto intermedio. Si se hubiera preparado el cuadro en base al producto nacional bruto, habría estado en inferioridad de condiciones con respecto al PIB pero en mejores condiciones que el ingreso nacional en lo que se refiere a confiabilidad y disponibilidad, porque del PIB debe deducirse un solo agregado (los ingresos de los factores recibidos del extranjero o pagados en el extranjero) para llegar al PNB, en tanto que para llegar al ingreso nacional se deben deducir del PIB dos agregados (ingresos de los factores procedentes del extranjero o enviados al extranjero y la depreciación).

Cuadro 1

Confiabilidad y disponibilidad de las cuentas nacionales,
 según la medida de los ingresos^a

	<u>Número de países</u>	<u>Tasa de prorrateo para 1997</u>
1. <u>Producto interno bruto</u>		
<u>1990</u>		
Satisfactoria	170	99,78
Intermedia	2	0,06
Insatisfactoria	12	0,16
<u>1991</u>		
Satisfactoria	169	99,76
Intermedia	3	0,08
Insatisfactoria	12	0,16
<u>1992</u>		
Satisfactoria	166	99,56
Intermedia	3	0,08
Insatisfactoria	15	0,36
2. <u>Ingreso nacional</u>		
<u>1990</u>		
Satisfactoria	98	95,20
Intermedia	33	3,27
Insatisfactoria	53	1,53
<u>1991</u>		
Satisfactoria	81	93,76
Intermedia	49	4,70
Insatisfactoria	54	1,54
<u>1992</u>		
Satisfactoria	66	93,01
Intermedia	58	5,22
Insatisfactoria	60	1,77

	<u>Número de países</u>	<u>Tasa de prorrateo para 1997</u>
<u>3. Ingreso nacional disponible</u>		
<u>1990</u>		
Disponible	74	87,52
No disponible	110	12,48
<u>1991</u>		
Disponible	68	87,91
No disponible	116	12,09
<u>1992</u>		
Disponible	53	85,95
No disponible	131	14,05

^a Se utilizaron los siguientes criterios para evaluar la confiabilidad de las medidas del ingreso:

Satisfactoria: La fuente es la respuesta a los cuestionarios sobre las cuentas nacionales de las Naciones Unidas o datos proporcionados por las comisiones regionales de las Naciones Unidas u organizaciones internacionales como el FMI o el Banco Mundial. El PIB, el PNB y el ingreso nacional fueron proporcionados por los Estados Miembros; de lo contrario, sólo no se ha proporcionado información sobre el ingreso nacional, que se ha derivado sobre la base de datos confiables que denotan la relación del ingreso nacional con el PIB o el PNB con un retraso de uno o dos años como máximo.

Intermedia: El PIB y el PNB se estimaron a partir de fuentes distintas de la respuesta a los cuestionarios de las Naciones Unidas, las comisiones regionales o las organizaciones internacionales y el ingreso nacional se previó sobre la base de datos confiables que reflejan la relación del ingreso nacional con el PIB con una demora de tres a cinco años como máximo.

Insatisfactoria: Las estimaciones para el país se derivaron exclusivamente de datos correspondientes a un país vecino o de datos que reflejan la relación del ingreso nacional con el PIB con una demora de cinco años o más.

48. Los resultados que aparecen en el cuadro 1 pueden resumirse como soluciones de avenencia. En primer lugar, hay que establecer una compensación entre la oportunidad de los datos por una parte y la disponibilidad y confiabilidad por otra. La diferencia de resultados entre 1990, 1991 y 1992 es marginal en el caso del PIB pero más importante en cuanto al ingreso nacional. Este tipo de

consideración debería pesar en la adopción del período básico apropiado para la escala de cuotas que se analiza más adelante. En segundo lugar, hay otra concesión entre lo que es teóricamente apropiado y la disponibilidad. Se dispone más ampliamente del PIB, que también es más confiable que las otras dos medidas, pero menos satisfactorio desde el punto de vista conceptual. Ese tipo de consideración debería influir en la adopción de una medida de los ingresos apropiada para la escala de cuotas.

49. Habida cuenta de todo lo mencionado, el Grupo de Trabajo convino en que desde el punto de vista teórico el ingreso nacional disponible era la medida más apropiada de la capacidad de pago. No obstante, habida cuenta de la menor confiabilidad y disponibilidad de esa medida de los ingresos, el Grupo estimó que su utilización en la escala de cuotas no sería práctica por el momento. Observó que hasta la fecha el ingreso nacional (equivalente al producto nacional neto) había sido la base de los cálculos. El Grupo de Trabajo recomienda que, en razón de la disponibilidad, comparabilidad y simplicidad de los datos, la base del cálculo sea el producto nacional bruto.

50. El Grupo de Trabajo observó que recientemente la disponibilidad de cuentas nacionales confiables y susceptibles de una comparación internacional había sido motivo de preocupación con respecto a muchas economías de planificación centralizada que se basaban en el sistema de producto material en lugar del Sistema de Cuentas Nacionales, por lo que tenían que derivar las estimaciones del ingreso nacional con la ayuda de claves de conversión. Se informó al Grupo de Trabajo de que, en la mayoría de las antiguas economías de planificación centralizada, se estaban aplicando programas de transformación de las estadísticas oficiales de conformidad con las normas internacionales y que las cuentas nacionales se compilaban sobre la base de los conceptos y las definiciones del Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 de manera regular y sistemática. Las organizaciones internacionales y, sobre todo, la División de Estadística de las Naciones Unidas y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) prestan asistencia a las antiguas economías de planificación centralizada para resolver problemas técnicos, como los relacionados con la introducción del Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 y el tratamiento del sector no estructurado y la economía paralela.

51. Se plantearon dos problemas adicionales, que tendían a exagerar las cifras de las antiguas economías de planificación centralizada en relación con otros países: a) las estimaciones correspondientes a los primeros años del período básico de 7,5 años eran insatisfactorias y b) la adopción por esos países del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales antes que otros países produciría una definición más amplia y por lo tanto, una medida del ingreso más elevada con respecto a ellos. Por consiguiente, el Grupo de Trabajo recomienda que la Comisión de Cuotas se ocupe de esta cuestión antes de preparar la próxima escala de cuotas prorrateadas.

2. Otras medidas del ingreso

52. El Grupo tomó nota de los problemas especiales y las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo y examinó la forma en que las medidas básicas del ingreso podrían combinarse o complementarse mediante otras medidas y, en ese caso, hasta qué punto.

53. Existen dos criterios fundamentalmente diferentes que se ha tratado de aplicar al respecto, el de los indicadores socioeconómicos y el de los ajustes del ingreso nacional. El primer criterio consiste en medidas teóricas que combinan el ingreso nacional con indicadores sociales y económicos (nivel de educación, calidad de la salud, infraestructura disponible, pobreza, etc.), en forma de índices. En la actualidad en la metodología de la escala no están representados los indicadores socioeconómicos. En su informe presentado a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones⁷, la Comisión de Cuotas señaló que los esfuerzos emprendidos por incorporar los indicadores socioeconómicos en la metodología "fueron abandonados después de varios años debido a insuperables problemas técnicos y de otro tipo con que se tropezó en el proceso ...".

54. Según el otro criterio, las cifras del ingreso nacional se ajustan mediante adiciones o deducciones que se consideran necesarias para llegar a una medida del ingreso apropiada. Entre las medidas del ingreso ajustadas previstas por la Comisión de Cuotas a lo largo de los años figuran a) el ingreso ajustado en función de las variaciones de la riqueza nacional; b) el ingreso sostenible, que se define como el ingreso nacional menos los gastos requeridos para sostener al ingreso en el futuro; y c) el ingreso ajustado en función de la deuda. En ese contexto, el Grupo de Trabajo centró sus deliberaciones en la última medida mencionada, la única incorporada en la actual metodología de la escala, y en el ajuste a que da lugar, a saber, el ajuste en función de la carga de la deuda.

a) Indicadores socioeconómicos

55. A juicio de algunos miembros del Grupo, el criterio subyacente de los indicadores socioeconómicos (que también se aplicaba a las medidas del ingreso ajustadas) era que resultaba más pertinente para determinar la capacidad real, antes que absoluta, de pago y que esa capacidad de pago real no se reflejaba en forma adecuada en la medida del ingreso básico. Por ejemplo, el ingreso nacional no tiene en cuenta el agotamiento de los recursos naturales (véanse los párrafos 32 a 34 supra), con lo que los países que dependen de una fuente principal de exportaciones quedan en desventaja. De modo similar, los países sin una estructura desarrollada tienen que asignar parte de su ingreso a esa necesidad y, por lo tanto, no pueden compararse en forma equitativa con otros países con el mismo ingreso per cápita pero que ya se encuentran en un estado de desarrollo más avanzado. La aplicación de otras medidas del ingreso, en combinación con el ingreso nacional o además de éste, según esos miembros del Grupo, permitiría medir de manera más apropiada la capacidad de pago.

56. Por otra parte, los miembros del Grupo que estaban a favor de las medidas básicas del ingreso nacional (como las etapas 1 y 5 de la metodología actualmente en vigor, descritas en el párrafo 25 supra), señalaron que las razones fundamentales para preferir las cuentas nacionales eran su carácter general y uniforme y su amplia aceptación y aplicación. Además, muchos de los indicadores socioeconómicos ya estaban incorporados en los agregados macroeconómicos uniformes, por ejemplo, el servicio de la deuda, los gastos del gobierno en servicios sociales como educación, salud, etc. y su inclusión podría llevar a un doble recuento. En los estudios realizados en el pasado por la Comisión de Cuotas quedó de manifiesto una elevada correlación entre el ingreso y los indicadores del desarrollo socioeconómico.

57. También se mencionaron algunas deficiencias en el uso de los indicadores socioeconómicos, tales como a) un menor grado de uniformidad de los conceptos; b) una menor sensibilidad a los cambios y, por lo tanto, una reacción más lenta a los acontecimientos recientes; c) se disponía de datos sobre menos países y eran menos oportunos que las cuentas nacionales; d) era difícil, si no imposible, realizar estimaciones; e) había un mayor grado de subjetividad, ya que su uso como medidas relativas entrañaba el establecimiento de ponderaciones y normas que, a falta de parámetros aceptables, a menudo se formulaban de manera arbitraria; y f) el hecho de que, como resultado, se fijaban cuotas más elevadas para los países en desarrollo, en lugar de más bajas.

58. Algunos miembros señalaron a la atención del Grupo de Trabajo el Informe sobre Desarrollo Humano 1994, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El informe incluye el índice sobre el desarrollo humano de 173 países que, según opinaron era un ejemplo de un indicador socioeconómico que tal vez podría incorporarse en la metodología de la escala en combinación con las cifras básicas del ingreso nacional. Hay varias versiones del índice sobre el desarrollo humano y la actual es una combinación de tres índices, cada uno con una ponderación de un tercio, de la manera que sigue⁸:

a) El primer índice es la esperanza de vida al nacer expresada en años, correspondiente a 1992;

b) El segundo índice es en sí mismo un índice sintético sobre el nivel de educación, que combina la tasa de alfabetización de adultos expresada en porcentajes y el número medio de años de escolarización, en ambos casos correspondientes a 1992;

c) El tercer índice es el PIB real per cápita correspondiente a 1991, convertido a dólares de los Estados Unidos sobre la base de las paridades del poder adquisitivo y ajustado nuevamente mediante la reducción del ingreso per cápita de los países que están por encima de un límite de 5.120 dólares de los EE.UU. (es decir, el mecanismo del ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita pero a la inversa y con diferentes parámetros).

59. El Grupo de Trabajo reconoció que, si bien el índice sintético resultaba útil desde el punto de vista analítico, no era apropiado para medir la capacidad de pago, ya que negaba el efecto del ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita y, por consiguiente, iba en contra del deseo de la Asamblea General de que se tuviera en cuenta para fijar la escala de cuotas la situación especial de los países en desarrollo.

60. Por el momento, no había propuestas concretas sobre la forma de combinar los indicadores socioeconómicos con las medidas básicas del ingreso en la fórmula para el prorrateo. Pese a las dificultades, algunos miembros del Grupo deseaban que se prosiguiera con los esfuerzos a ese respecto. Habida cuenta de las dificultades teóricas y prácticas para utilizar indicadores socioeconómicos, otros miembros juzgaron que cualquier ajuste de las cifras básicas del ingreso deberían incluirse, en su totalidad o en parte, en el ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita, que se basaba en medidas del ingreso nacional confiables y comparables.

b) Ajuste en función de la carga de la deuda

61. El Grupo de Trabajo reconoció la gravedad del problema de la deuda que afecta a los países en desarrollo y el deseo de la comunidad internacional de ofrecer el apoyo y alivio apropiados. El Grupo observó que desde 1969 se habían efectuado varios ajustes ad hoc de la escala de cuotas en atención a la situación indicada, de modo tal que en la escala para 1995-1997, 47 países se beneficiaban en mayor o menor medida del ajuste en función de la carga de la deuda descrito en el párrafo 25 (etapa 3 de la metodología actual). En la escala para 1995-1997, el valor monetario del ajuste en función de la carga de la deuda era de 83,5 puntos (sobre un total de 10.000), es decir, equivalía a 10 millones de dólares aproximadamente.

62. El Grupo de Trabajo observó que en las cifras del ingreso nacional que servían de base a la escala de cuotas los pagos de intereses de la deuda externa se tenían en cuenta en su totalidad sobre la base de lo devengado, es decir, independientemente de que dichos pagos se hicieran o no efectivos a su debido tiempo. Mediante el ajuste en función de la carga de la deuda se procuraba tener en cuenta los pagos en concepto de amortización.

63. Varios miembros del Grupo señalaron que la carga de la deuda representaba la limitación financiera y presupuestaria más importante que debían afrontar muchos gobiernos y que el problema de la deuda seguía siendo tan difícil como antes. Esos miembros hicieron referencia al desmejoramiento reciente de la situación financiera y económica de México y, en general, de toda la región latinoamericana, en la que periódicamente se registraban crisis importantes vinculadas directamente al saldo de la deuda. Dichos miembros estimaban necesario mantener el ajuste actual, resultante de decisiones sucesivas de la Asamblea General, porque la deuda afectaba a la capacidad de pago de los países en cuestión.

64. Varios miembros pusieron de relieve varias características del ajuste:

a) Se basaba en el supuesto teórico de que las amortizaciones del capital sobre la deuda pública y la deuda privada a largo plazo se efectuaban a la tasa del 12,5% anual; sin embargo, el ajuste no estaba vinculado a los pagos efectivamente realizados ni tenía en cuenta el grado de refinanciación de la deuda;

b) La Comisión de Cuotas había reconocido expresamente en el informe que presentó a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones⁹ que "el problema conceptual inherente a este ajuste es que la deducción de la deuda del ingreso nacional no da por resultado un concepto de ingreso definido en las normas internacionales";

c) El ingreso per cápita de 6.000 dólares que servía de límite para el ajuste en función de la deuda era aproximadamente el doble de la cifra límite utilizada en el ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita. Además, las cifras de ingreso per cápita utilizadas para esa finalidad no concordaban con los datos oficiales de las Naciones Unidas que la Comisión de Cuotas empleaba a los efectos del cálculo del ingreso per cápita, sino que se basaban en datos preparados para el Banco Mundial para sus propios fines;

d) La cuantía de la reducción resultante era insignificante en relación con la magnitud del problema que afrontaban esos países y en comparación con la mitigación que brindaban otros mecanismos, tales como los Clubes de París y de Londres.

Esos miembros del Grupo señalaron, en conclusión, que el ajuste no tenía una base suficientemente sólida ni era lo bastante importante como para justificar la modificación de una medida básica del ingreso y que lo mejor sería subsumirlo en el ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita.

65. Los mismos miembros del Grupo sugirieron también que, si determinados países pudieran demostrar que habían efectuado realmente amortizaciones sustanciales (es decir, sin refinanciación), ese hecho podría justificar prima facie la aprobación por la Asamblea General de un ajuste especial sobre la base de una recomendación de la Comisión de Cuotas. Con esa salvedad, entendían que el ajuste en función de la carga de la deuda debía suprimirse.

D. Período básico y frecuencia del cálculo de la escala

66. En principio, el período básico que refleja mejor la capacidad de pago es el que coincide con el correspondiente período de pago de las cuotas: 1995 para los pagos que se efectúan en 1995, 1994-1996 para el período 1994-1996 y así sucesivamente. Por supuesto, este procedimiento no resulta práctico. Mientras que los tipos de cambio de mercado están disponibles de manera continua, las estimaciones más actualizadas de las cuentas nacionales sólo se obtienen, en el mejor de los casos, unos seis meses después del año a que se refieren, se suministran a las Naciones Unidas con otra demora de tres a seis meses y sólo pueden tenerse en cuenta a los efectos de la escala de cuotas dos años después del período de referencia (véase el párrafo 53 supra). Además, las estimaciones de las cuentas nacionales llevan un atraso de uno o dos años (con relación a las más actualizadas) (véase el cuadro 1); están sujetas asimismo, por término medio, a dos o tres revisiones anuales posteriores.

67. Por otra parte, aunque se dispusiera de cifras totalmente actuales, ello no sería necesariamente útil desde el punto de vista de la gestión. Tanto las Naciones Unidas como los gobiernos necesitan tener conocimiento de los cambios con anticipación y por lo general prefieren un cierto grado de estabilidad, porque suele ser difícil conseguir fondos para sufragar aumentos de contribuciones con poca antelación. Cabe observar, sin embargo, que las cuotas se podrían fijar conforme al período en curso si se hiciera un prorrateo provisional sobre la base de los datos más recientes y más adelante se efectuara un ajuste, cuando se dispusiera de las cifras correspondientes.

68. El procedimiento de utilizar cifras que tuvieran sólo un carácter provisional para ajustarlas cuando se dispusiera de datos estadísticos más actualizados podría plantear dificultades a los Estados Miembros cuyos ingresos crecen a un ritmo más rápido que el del promedio mundial. Pero, del mismo modo, si no se ajustan rápidamente las cuotas conforme a las circunstancias cambiantes, no quedará reflejada debidamente la posición de los países cuyos ingresos relativos estén disminuyendo. La utilización de un período básico largo se traduce en una redistribución de puntos en la escala de cuotas de los

países cuyas economías crecen más rápidamente a los países cuyas economías crecen lentamente o están en declinando.

69. El Grupo de Trabajo observó que, a los efectos de la determinación del período básico, la exactitud y la oportunidad son factores que pueden actuar en sentidos contrarios. La utilización de datos correspondientes a años anteriores tal vez sea más exacta y podría resultar preferible si no hubiera que tener en cuenta el factor oportunidad. El Grupo de Trabajo no contó con datos sobre el alcance de las revisiones o sobre si se realizan sistemáticamente en más o en menos y recomienda que se recopilen y analicen tales datos. Sin embargo, para la mayoría de los países, las revisiones suelen ser de poca monta, incluso respecto de las primeras estimaciones, y rara vez superan el 1% ó 2%. Por otra parte, los datos correspondientes a años anteriores en realidad pueden resultar menos apropiados, como sucede en el caso de las antiguas economías de planificación centralizada (véase el párrafo 51 *supra*). En su conjunto estas consideraciones sugieren, en principio, que el año más reciente para el que se disponga de datos es el período básico apropiado para las estimaciones del PIB.

70. Para la selección del período básico a los efectos del cálculo del tipo de cambio hay que tener en cuenta consideraciones ligeramente diferentes. Los tipos de cambio de mercado (TCM) varían considerablemente de un año a otro e incluso de un día para otro. No cabe dudar de que en cualquier año dado los TCM pueden haber partido de un valor "subyacente", que quizá representara la tasa de conversión apropiada para calcular la capacidad de pago. Pero resulta muy difícil determinar cuál podría ser ese valor "subyacente": en otras palabras, decidir si el valor "subyacente" es el TCM de este año o el del año anterior y el otro constituye una aberración. Por convención, y a falta de otra alternativa, muchos ministerios de finanzas basan sus previsiones en el supuesto de que el tipo de cambio actual es el correcto y este punto de vista cuenta con cierto respaldo en los círculos académicos y en los mercados. Del mismo modo, en el corto plazo, las variaciones pronunciadas de los TCM de un país se traducen evidentemente en una modificación de su capacidad de pago en moneda extranjera. Un experto señaló que era importante atenuar los efectos de las fluctuaciones de los TCM y que, en teoría, una forma de lograr ese objetivo consistía en utilizar para los TCM un período básico relativamente largo.

71. Si la inestabilidad de las cuotas no fuera una consideración atendible, el período básico apropiado para los tipos de cambio podría ser el año calendario correspondiente, como en el caso del PNB o las cifras del ingreso nacional. Adoptando este criterio, la escala fluctuaría un tanto, pero después de un cierto número de años las distorsiones resultantes de los desfases temporales quedarían compensadas. En realidad, si el período utilizado para la medición fuera igual al período en que se efectúan los pagos, las fluctuaciones monetarias con respecto al dólar de los Estados Unidos tenderían a compensar las variaciones de las cuotas en dólares de los Estados Unidos, lo que se traduciría en una mayor estabilidad del valor real del monto en moneda nacional necesario para sufragar las cuotas de las Naciones Unidas.

72. En la práctica puede convenir promediar en alguna medida los tipos de cambio (aparte de que ya las cifras anuales son de por sí promedios de los datos diarios) como forma de evitar el problema de que el tipo de cambio de un año determinado sea muy poco representativo. La ventaja de los TCM es que están disponibles hasta el mismo momento actual, de manera que incluso las cifras más

recientes del PIB o el ingreso nacional pueden convertirse utilizando las cifras correspondientes al año inmediatamente posterior y al año anterior al año de que se trate. Así, por ejemplo, para las cifras correspondientes al año t se utilizaría la media de los siguientes tipos de cambio:

$$TCM_{t-1} \quad TCM_t \quad TCM_{t+1}$$

Una posible mejora consistiría en utilizar los tipos de cambio ajustados en función de los precios (TCAP):

$$TCAP_{t-1} \quad TCM_t \quad TCAP_{t+1}$$

Si el período básico para los datos referentes al PIB o el ingreso nacional es de tres años, el tipo de conversión apropiado sería el TCM de cada año, sin el ajuste para el año anterior y el siguiente, ya que el promedio ya estaría incluido.

73. La modificación del período básico, de los 7,5 años actuales a 3 años o 1 año, haría necesario, por una sola vez, introducir un cambio de las cuotas prorrateadas equivalente a unos 1,5 o 2 puntos porcentuales en total, una vez corregidos los efectos de la eliminación gradual del sistema de límites conforme a lo dispuesto por la Asamblea General. En lo sucesivo, el monto de las cuotas podría variar algo más rápidamente que cuando se utilizaba un período básico de hasta 10 años porque el período básico más corto reflejaría la capacidad de pago de manera más exacta y más rápida, pero las cantidades en juego representarían sólo una fracción del efecto resultante, por una sola vez, de la modificación del período básico y la eliminación del sistema de límites. Este cambio por una sola vez representa los efectos acumulados de haber aplazado la introducción de cambios anteriormente, y sugiere que en el futuro convendría adoptar un período básico corto y mantenerlo, por atractivos que resultaran a corto plazo los ajustes. El cambio del período básico de 3 años a 7 años, a 10 años y, por último a 7,5 años ha producido por sí solo algunas anomalías en la escala de cuotas.

74. Mientras se mantenga un período trienal de vigencia de la escala de cuotas, parecería conveniente utilizar también un período básico de tres años. De esa forma, la Comisión de Cuotas podría examinar un nuevo conjunto de datos cada tres años, con las consiguientes modificaciones en la capacidad de pago.

75. El Grupo de Trabajo estimó además que la Comisión de Cuotas, a título puramente informativo, podría desear mantener en examen la evolución de las economías nacionales en los años sucesivos.

76. En consecuencia, el Grupo de Trabajo recomienda:

a) Que se utilice un período básico de tres años para la determinación de las cuotas, empleando el PNB y los TCM;

b) Que se evite introducir otros cambios en el período básico;

c) Que se mantenga una base de datos apropiada para la evaluación y la construcción de modelos de simulación del sistema.

77. A juicio de algunos miembros, el nuevo cálculo de la escala debería efectuarse anualmente a título informativo, aunque los cambios previsibles pudieran no ser muy importantes. Más adelante podría considerarse, a la luz de la experiencia acumulada, la posibilidad de introducir ajustes anuales automáticos de las cuotas y efectuar exámenes de la cuestión a intervalos de tres o cinco años.

E. Conversión a una moneda común

78. La elección de un tipo de cambio para convertir las cifras del ingreso nacional a una moneda común es el elemento crítico para el cálculo de la escala de cuotas. Las fluctuaciones y distorsiones en los tipos de cambio pueden ser una causa mucho más importante de variaciones y errores que los datos sobre el ingreso.

79. El Grupo de Trabajo estimó que, en principio, el procedimiento actual de utilizar los TCM era apropiado para la mayoría de los efectos prácticos. Las cuotas pagaderas a las Naciones Unidas se hacen efectivas en una moneda extranjera (dólares de los Estados Unidos) y en consecuencia la escala de cuotas debe basarse en tipos de cambio que reflejen el costo de obtener esa moneda extranjera. Por esa razón, el Grupo estudió los problemas que podía plantear la aplicación de esa regla general y las circunstancias en que podría ser necesario introducir excepciones. En particular, el Grupo consideró la utilidad de los tipos de cambios basados en la paridad del poder adquisitivo (PPA). El Grupo examinó también la propuesta de que la escala se expresara en derechos especiales de giro (DEG) antes que en dólares de los Estados Unidos.

1. Disponibilidad de datos

80. Los TCM correspondientes a los 179 países que son miembros también del FMI figuran publicados en las Estadísticas financieras internacionales del Fondo. Esos tipos de cambio son de tres clases:

a) Establecidos por el mercado, en el caso de las monedas totalmente convertibles;

b) Vinculados a otra moneda mediante una paridad fija; o

c) Establecidos por decreto, por lo común sobre la base de las fuerzas que actúan en los mercados paralelos.

81. Los tipos de cambio utilizados para construir la escala son promedios anuales de los tipos principales empleados en la mayoría de las transacciones corrientes.

82. Otros tipos actualmente disponibles que se podrían utilizar para la construcción de la escala son:

a) Los tipos de cambio operacionales de las Naciones Unidas, que se utilizan para fines contables en las transacciones de las Naciones Unidas con

ciertos países y se basan en los tipos de cambio oficiales, comerciales o para turismo;

b) Los tipos de cambio combinados del FMI (construidos para los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) antes de la independencia, cuando no existían tipos de cambio separados);

c) Los tipos de cambio ajustados en función de los precios (TCAP), obtenidos por extrapolación a partir de un año o período de referencia utilizando el coeficiente implícito de deflación de precios del PIB;

d) Los tipos de cambio del World Atlas del Banco Mundial, que son el promedio simple de un TCM corriente y de los TCAP de los dos años anteriores.

2. Aplicación

83. Existían cuatro argumentos principales para apartarse de la utilización de los TCM en el cálculo de la escala de cuotas. En primer lugar, en los países que tienen monedas no convertibles y, por lo general, tipos de cambio múltiples, es muy probable que los tipos de cambio oficiales estén distorsionados y no sean representativos del rendimiento de la economía en cuestión ni del costo, en moneda nacional, de obtener divisas. En esos casos, la Comisión de Cuotas utiliza, o bien el tipo de cambio principal convenido entre el país del que se trate y el FMI, o bien el tipo de cambio combinado del FMI. El Grupo de Trabajo observó que el número de tales casos tendía a disminuir y que a veces el proceso de formular tipos de cambio adecuados era extremadamente subjetivo. Se sugirió que los criterios utilizados debían exponerse más claramente y que debía procurarse formular procedimientos de prueba más sistemáticos para determinar si los tipos de cambio seleccionados eran válidos. Las comparaciones basadas en las paridades del poder adquisitivo podrían llegar a ser de utilidad en este contexto (véase el párrafo 97 infra).

84. En segundo término, en los países de inflación elevada puede ocurrir que los tipos de cambio de mercado no se mantengan a la par de la tasa de inflación, de lo que resultará un tipo de cambio real que puede no reflejar correctamente la capacidad subyacente de la economía y que puede fluctuar también de manera pronunciada. Cabe repetir a este respecto las consideraciones formuladas en el párrafo anterior.

85. En tercer lugar, en los países con tasas de inflación moderadas o altas y paridades fijas de los tipos de cambio, el tipo de cambio real va aumentando con el tiempo, posiblemente hasta alcanzar un nivel insostenible. En tales casos¹⁰, la Comisión de Cuotas aplica actualmente los TCAP con carácter ad hoc. A los miembros del Grupo les preocupaba ese ajuste, porque habitualmente eliminaba la posibilidad de volver a utilizar los TCM cuando la evolución de las circunstancias económicas lo justificara. Además, la elección de un período básico para los TCAP parecía un tanto arbitraria, por ser demasiado largo y demasiado distante.

86. En cuarto término, el Grupo observó que se habían registrado fluctuaciones pronunciadas de los TCM de los países con economía de mercado, tanto a corto como a mediano plazo. A juicio de algunos miembros, esto indicaba un desfase

que se traducían, para algunos países, en una cifra del ingreso, expresada en dólares de los Estados Unidos, que no reflejaba el potencial económico subyacente ni la capacidad de pago. Ello sugería la necesidad de elaborar indicadores del grado de desfase y hallar formas de introducir correcciones para tenerlo en cuenta. Sin embargo, no se consideraron medidas concretas a tales efectos, con excepción de las paridades del poder adquisitivo (véase más adelante).

87. A juicio del Grupo, estas cuestiones relacionadas con los tipos de conversión debían ser estudiadas más a fondo de lo que permitía el tiempo disponible pero, mientras tanto, cabía suponer que los TCM seguían siendo el enfoque relativamente más satisfactorio. Se observó también que, con el transcurso del tiempo, las variaciones de los tipos de cambio con respecto a una tendencia determinada se compensarían mutuamente. Algunos aspectos del debate figuran también en la sección D supra, relativa al período básico y la frecuencia del cálculo de la escala.

3. Derechos especiales de giro

88. El Grupo de Trabajo consideró la sugerencia de que la moneda común para el cálculo de la escala fueron los derechos especiales de giro (DEG) (es decir, el promedio ponderado de cinco monedas principales que utiliza y calcula el FMI) antes que el dólar de los Estados Unidos. Se sostuvo que los derechos especiales elegidos serían una medida más neutral y apropiada que una moneda única y permitirían eliminar algunas de las variaciones que causaban preocupación. Debía hacerse una distinción clara entre la medición precisa de la capacidad de pago y la moneda que se utilizaba realmente para el pago.

89. Durante el debate se señaló que, para un solo año, la unidad de cuenta utilizada para el cálculo no afectaba mucho el resultado, ya que los tipos de cambio recíprocos de las diferentes monedas y los DEG debían ser compatibles entre sí. En la práctica se observaban algunas discrepancias de poca monta entre esos tipos de cambio porque los tipos anuales representaban el promedio de los tipos de cambio diarios. Esto se demostró en un documento de sesión mediante cálculos que indicaban que había muy pequeñas diferencias entre las cuotas obtenidas utilizando dólares o utilizando derechos especiales de giro. Por una razón análoga, el cálculo de la escala utilizando un período básico de más de un año tendría como consecuencia que se asignara un peso relativamente mayor al ingreso nacional en los últimos años del período básico en comparación con un cálculo en que se utilizara una moneda más fuerte. Dado que el dólar había ido perdiendo valor desde hacía cierto tiempo con respecto a los DEG, un cálculo basado en los DEG respecto de un período de tres años asignaría un menor peso relativo al último año. En el caso de un período básico de tres años, el efecto de la modificación sería de poca monta. Sin embargo, los miembros del Grupo estimaron que la idea debía analizarse con más detalle.

4. Paridad del poder adquisitivo (PPA)

90. En la versión de 1993 del Sistema de Cuentas Nacionales, que es la más reciente, se recomienda que las comparaciones del PIB o del PIB per cápita de los distintos países se basen en una metodología en la que las estimaciones

expresadas en monedas nacionales se conviertan a una moneda común utilizando las paridades del poder adquisitivo (PPA). De esta forma se planteó la posibilidad de utilizar para los efectos de la escala de cuotas cifras basadas en las PPA.

91. La justificación del concepto de paridad del poder adquisitivo reside en el hecho de que el precio de un bien o servicio en dólares de los Estados Unidos suele variar considerablemente de un país a otro cuando se calcula aplicando a su precio real en moneda local los tipos de cambio de mercado prevaletes. Mediante las PPA se logra uniformar las comparaciones de conjuntos de bienes y servicios que componen los PIB de los distintos países con arreglo a sus valores reales y no a los valores nominales¹¹. El enfoque actual de este difícil problema consiste en determinar para cada país el precio en moneda local de una cesta de bienes y servicios definida convenientemente. De esa forma se puede establecer cuántas unidades de una moneda se necesitan para adquirir el equivalente en bienes y servicios de una unidad de la moneda de otro país, por ejemplo, el dólar de los Estados Unidos. La PPA obtenida de ese modo se utiliza luego para convertir todos los componentes del PIB a dólares de los Estados Unidos. El resultado corresponde aproximadamente a lo que se obtendría si se evaluara cada uno de los componentes del PIB según sus precios en dólares de los Estados Unidos.

92. Este procedimiento plantea muchas dificultades técnicas, que se están analizando en el marco del Programa de Comparación Internacional (PCI), en el que la División de Estadística de las Naciones Unidas es uno de los principales participantes junto con el FMI, el Banco Mundial, la Unión Europea, la OCDE y otras instituciones. Los progresos ya logrados se han considerado suficientes para que en el FMI y en otros organismos se haya decidido que en lo sucesivo las comparaciones internacionales del PIB se expresen en cifras basadas en las PPA.

93. En un análisis del Departamento de Estudios del FMI que se facilitó al grupo de trabajo se reconoce, sin embargo, que "las PPA no son necesariamente los factores de conversión apropiados para todos los fines"¹². La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas¹³, si bien consideró que "el PCI generaba un nuevo tipo de información que podía utilizarse para muchos fines importantes de política e investigación, tanto en el plano nacional como en el internacional", indicó también que "los resultados del PCI no eran actualmente apropiados para determinar las cuotas de las Naciones Unidas", posición que reafirmó en varias ocasiones. El Grupo de Trabajo comparte esta posición de la Comisión de Estadística.

94. Una razón de que las estimaciones del PIB basadas en las PPA no sean adecuadas para establecer la escala de cuotas es que por el momento sólo se dispone de ellas con relación a un número limitado de países y un número limitado de años. Las comparaciones de precios internacionales se han aplicado a datos detallados de 16 países para 1970, 34 países para 1975, 60 países para 1980, 64 países para 1985 y 30 países para 1990. Las proyecciones para otros países y otros años tienen un margen considerable de error, lo que haría preciso reconsiderar la escala de cuotas de años anteriores, cada vez que se dispusiera de nueva información de referencia. Los Estados Miembros podrían sostener con razón, sobre la base de esa nueva información de referencia, que las cuotas que se les habían asignado anteriormente eran excesivas.

95. Otras razones se vinculan con el propio concepto de paridad del poder adquisitivo. Si las PPA fueran solamente una aproximación a lo que deberían ser los tipos de cambio de mercado si los mercados no tuvieran imperfecciones, la utilización de cifras basadas en las PPA y en los TCM sería indudablemente aconsejable tan pronto se resolvieran los problemas de disponibilidad. Sin embargo, las discrepancias entre los precios en dólares Estados Unidos de los distintos países, especialmente entre los países desarrollados y los países en desarrollo, no se deben solamente al posible desfase de los tipos de cambio sino, lo que es mucho más importante, a las diferencias de los precios reales y las estructuras de precios, de las que no puede hacerse caso omiso cuando se considera la disponibilidad de fondos.

96. Otra manera de llegar a la misma conclusión consiste sencillamente en observar que las transacciones entre los agentes económicos o con el mundo externo, cuando se expresan en forma de corrientes monetarias, sólo pueden formularse utilizando precios reales y TCM. Esta es la razón por la cual el FMI, si bien ha adoptado la metodología de las PPA para el análisis de los agregados macroeconómicos, sigue utilizando los TCM como base de las transacciones financieras con sus miembros. En consonancia con la recomendación de la Comisión de Estadística, el Banco Mundial sigue el mismo criterio al considerar si los países miembros reúnen las condiciones necesarias para tener derecho a créditos.

97. El Grupo examinó en qué medida las estimaciones del PIB basadas en las PPA podrían llegar a ser un instrumento analítico práctico si mejoraran los datos más bien limitados de que se disponía. Se sugirió que era poco probable que resultaran adecuadas para su utilización directa en el cálculo de las escalas concretas, pero que ofrecían algunas posibilidades como método útil para identificar tipos de cambio anómalos y poco fiables. Parecía haber una correlación definida (y una correlación de rango definida) entre las cifras del ingreso per cápita estimadas sobre la base de las PPA y las obtenidas utilizando los TCM. El Grupo de Trabajo consideró conveniente que se hicieran esfuerzos por mejorar la compilación de datos sobre las PPA y la metodología correspondiente y que debía promoverse también un estudio más a fondo de la teoría.

F. Ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita

98. El Grupo de Trabajo afirmó que el principio de tener en cuenta los bajos ingresos per cápita seguía siendo pertinente e importante y se declaró partidario de que se siguiera aplicando como componente de la medida de la capacidad de pago. Este ajuste, cuyo importe se deduce del ingreso nacional de un Estado Miembro para obtener el ingreso que corresponde a los efectos de la fijación de la cuota correspondiente, se ha utilizado desde un comienzo para establecer la escala de cuotas de las Naciones Unidas.

99. La estructura de la fórmula utilizada para calcular el ajuste ha variado muy poco. Los parámetros básicos son el límite superior del ingreso per cápita y el coeficiente de desgravación. A los países cuyo ingreso per cápita está por debajo del límite se les concede una reducción igual al porcentaje en que su ingreso per cápita es inferior al límite multiplicado por el coeficiente de desgravación. Actualmente, el límite es de 3.200 dólares y el coeficiente de

desgravación es el 85%, de modo tal que a un país que tenga un ingreso per cápita de 1.600 dólares se le reconoce el 42,5%, es decir, el 85% del 50%.

100. En la actualidad, la reducción del ingreso a efectos de la fijación de las cuotas como resultado de la aplicación de este ajuste representa alrededor del 8,9%, es decir, 890 puntos. Antes de 1979, todos los Estados Miembros absorbían esta cantidad sobre la base de un prorrateo. De hecho, el monto de los ajustes se distribuía entre todos los miembros, como lo muestra la línea "ajuste anterior a 1979" de la figura 1, que indica la cuota per cápita correspondiente a diferentes montos del ingreso per cápita. En la figura 2 se presenta la misma información en función de las tasas para la determinación de las cuotas, es decir, la cuota que corresponde a un Estado Miembro proporcionalmente a su ingreso.

101. Desde 1979 el costo del ajuste se ha redistribuido de tal modo que se reparte exclusivamente entre los Estados Miembros cuyos ingresos per cápita superan el límite, a consecuencia de lo cual a esos Estados Miembros les corresponde un recargo uniforme del 20%, aproximadamente. El efecto de este procedimiento se indica en los gráficos mediante la línea de puntos que lleva la leyenda "ajuste posterior a 1979". Esto produce también un "salto" o solución de continuidad (equivalente a unos 6 centavos de dólar per cápita) en el punto en que el ingreso per cápita de un país supera el límite. Para fines de comparación, las líneas continuas de los dos gráficos corresponden a las cuotas per cápita y a las tasas para la determinación de las cuotas antes de la aplicación del ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita.

102. Con relación a la capacidad de pago, el Grupo de Trabajo estimó que el ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita tenía una justificación doble. En primer lugar, el ajuste podía considerarse ya sea como un punto de partida o como una corrección de carácter general para tener en cuenta diversos factores, tales como el desarrollo sostenible, los indicadores socioeconómicos del desarrollo, la amortización de la deuda, etc., que no están incorporados en la medida básica del ingreso. En segundo lugar, el ajuste refleja el principio de la progresividad. Como es dable observar en los sistemas tributarios internos, cuanto menor sean los ingresos de una persona mayor es la proporción de esos ingresos que deben destinarse a atender las necesidades básicas, tales como el alimento, el vestido y la vivienda. Por tal razón, la capacidad de pago de impuestos de dicha persona puede considerarse proporcionalmente menor a la de una persona con mayores ingresos. En consecuencia, en la mayoría de los sistemas tributarios se parte del supuesto de que las tasas impositivas deben ser más bajas para quienes se encuentran en el extremo inferior de la escala de ingresos; de ahí el concepto del ajuste aplicable a los países de bajos ingresos per cápita.

103. El Grupo de Trabajo se declaró partidario de que se siguiera aplicando el ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita, pero subsistía el problema de cómo establecer parámetros concretos. El Grupo no pudo llegar a adoptar principios concretos que pudieran utilizarse a tal efecto. Algunos miembros sugirieron que además del principio general de equidad expuesto en el párrafo 30 supra, el principio de progresividad requería que a ningún país le correspondiera una cuota per cápita mayor a la de otro país cuyo ingreso per cápita fuera superior. Otros miembros del Grupo no respaldaron esas propuestas porque las consecuencias de la aplicación de esos principios distaban de ser claras.

Figura

104. Con respecto al sistema de ajuste existente, el Grupo observó la discontinuidad escrita en el párrafo 101 supra. Aunque las cantidades en juego no eran considerables (aproximadamente 6 centavos de dólar per cápita y por país en el punto límite), algunos miembros del Grupo estimaban que esa solución de continuidad debía eliminarse volviendo al método utilizado antes de 1979, al que afectaban menos los errores en los datos.

105. Otro factor pertinente para el establecimiento de parámetros es el del equilibrio entre el costo total del ajuste y la carga que representa su financiación. Cuanto mayor sea el número de países que se beneficien con el ajuste, menor será la base respecto de la cual se puede hacer la redistribución. En la actualidad hay unos 105 países con ingresos per cápita por debajo del límite, los que cuentan aproximadamente con el 85% de la población mundial. Sean cuales fueren los parámetros, es preciso disponer de un criterio claro para actualizar el límite de ingresos, que ya se ha ido actualizando de tiempo en tiempo en función del crecimiento del ingreso medio mundial ponderado expresado en dólares en los Estados Unidos. Si todos los ingresos aumentaran con el mismo ritmo, los ajustes porcentuales no experimentarían cambios, lo cual sería aceptable si la finalidad fuera conceder alivio en función de los ingresos relativos.

106. En cambio, si la fórmula del ajuste tuviera por objeto conceder alivio en relación con cierto nivel absoluto de ingresos, el límite sólo debería aumentar en consonancia con las variaciones de precios. Ésta era, en realidad, la intención prevaleciente en los primeros años del sistema, pero el índice de precios utilizado - basado en la inflación en los Estados Unidos - no era adecuado para ese propósito. Algunos miembros sugirieron que podría obtenerse un índice de precios más apropiado dividiendo el aumento del ingreso mundial nominal por el aumento del ingreso mundial real medido según las paridades del poder adquisitivo.

107. Algunos miembros del Grupo estimaron que el límite actual de los ingresos per cápita era demasiado elevado, y sugirieron otros criterios: el límite del Banco Mundial para la financiación por conducto de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la mediana del ingreso per cápita mundial (es decir, el de la mitad de la población mundial) y el cuartil superior (es decir, el ingreso del 25% de mayores ingresos). Otros miembros sostuvieron que ninguno de esos criterios era superior al que se estaba utilizando y que, en consecuencia, no se justificaba ningún cambio.

108. El Grupo observó que el coeficiente de desgravación había sido aumentado varias veces hasta alcanzar su nivel actual del 85%, después de haberse mantenido muchos años en el 50%. Algunos miembros opinaron que ese porcentaje también era excesivamente elevado, mientras otros señalaron que el coeficiente actual era apropiado y que había sido aprobado por la Asamblea General por consenso.

G. Consideraciones técnicas

1. Redondeo

109. La cuestión del redondeo se refiere solamente al número de lugares decimales que se formula en la escala de cuotas y no al número de lugares decimales que se utiliza para calcularla. Efectivamente, desde que la escala se calcula en una planilla de computadora, los cálculos se efectúan automáticamente hasta unos 20 lugares decimales; la escala sólo se redondea a dos lugares de decimales en la última etapa, a los efectos de su aplicación.

110. Una escala formulada en porcentajes con dos lugares decimales tiene 10.000 puntos y el aumento o disminución mínimos entre dos cuotas sucesivas es de un punto. En el caso de un Estado Miembro cuya cuota es de 500 puntos, la variación de un punto representa el 0,2% de su cuota. Para un Estado Miembro cuya cuota sea de 50 puntos, la misma variación de un punto representa el 2%. Pero para un Estado Miembro cuya cuota sea de dos puntos, la misma variación se traduce en un aumento o una reducción del 50%. Y para un Estado Miembro al que le corresponda por prorrateo un punto, el aumento mínimo es el 100%.

111. Si las Naciones Unidas tuvieran sólo 10 Miembros, la cuestión del redondeo no se llegaría a plantear. Pero la Organización tiene 185 miembros, a 127 de los cuales les corresponde una cuota de 10 puntos o menos. Parecería equitativo que la escala de cuotas se expresara con un número suficiente de lugares decimales a fin de evitar variaciones de tanta magnitud en las cuotas del extremo inferior de la escala. La manera más fácil de conseguir este resultado sería asignar 100.000 puntos a la escala o, en otras palabras, formularla utilizando porcentajes con tres lugares decimales. De este modo, un Estado Miembro al que le corresponden 10 puntos tendría ahora 100 puntos, etc. La variación mínima seguiría siendo de un punto, pero esta variación sería ahora 10 veces menor. Sobre la base del presupuesto ordinario para 1995, que es de unos 1.200 millones de dólares, un punto ya no correspondería a 120.000 dólares sino a 12.000 dólares.

112. Este resultado podría obtenerse sin modificar el límite mínimo, que se fijaría en 10 puntos (0,010%) en lugar de un punto (0,01%).

113. Otra posibilidad consistiría en utilizar cuatro lugares decimales, con lo cual los incrementos serían de 1.200 dólares en lugar de 12.000 dólares. Por otra parte, podría sostenerse también que ni siquiera es necesario formular una escala con tres lugares decimales y que si se utilizaran los resultados calculados automáticamente por el programa de planillado de computadora (que implícitamente se vale de 20 lugares decimales) sería perfectamente apropiado. No obstante, por simple que resultara aplicar este procedimiento, presenta el inconveniente de causar la impresión errónea de que todas las estadísticas utilizadas para el cálculo de la escala son exactas hasta el vigésimo decimal. Pero, todas las estadísticas incluyen un margen de error y existe el redondeo. Una escala de cuotas equitativas debería evitar los excesos resultantes de cualquiera de esos dos factores. Con la escala actual, un Estado Miembro puede obtener una "ganancia imprevista" o experimentar una "pérdida imprevista" de 120.000 dólares sencillamente como consecuencia del redondeo, lo que parece excesivo dado el hecho de que a más de 100 Estados Miembros les corresponde una cuota del 0,10% o menos.

114. Si bien se expresó cierta preocupación de que la adición de un lugar decimal a la escala podía dificultar aún más la labor de la Comisión de Cuotas, en definitiva el Grupo estimó que en realidad podía facilitarla, porque las menores sumas en juego darían menos motivos a los Estados Miembros para formular reclamaciones sobre las variaciones excesivas. El Grupo de Trabajo recomienda que la escala de cuotas se formule en porcentajes con tres lugares decimales (es decir, 100.000 puntos).

2. Datos demográficos

115. En la metodología utilizada para la escala actual, las cifras del ingreso nacional se promedian y el resultado es el ingreso nacional del período estadístico básico (véase el párrafo 25, etapa 2). Por otra parte, el ingreso per cápita del período básico se obtiene dividiendo ese ingreso nacional correspondiente al período básico por la cifra de población del punto medio del período básico (véase el párrafo 25, etapa 4). Se dispone de cifras de población para todos los años y son el componente más fiable de la metodología actual (véase el anexo III, párrafo 6). Para mayor exactitud y coherencia, el Grupo de Trabajo recomienda que el ingreso per cápita se calcule anualmente y se promedie para el período básico.

3. Datos sobre cuentas nacionales

116. Las definiciones de ingreso y gastos son más amplias en el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 que con arreglo a las convenciones actuales y, en consecuencia, se traducirán en medidas más elevadas del PIB, el PNB y el ingreso nacional para todos los países. Dado que los Estados Miembros comenzarán a dar aplicación al SCN de 1993 en distintas fechas (algunos en 1997, otros en 1998 y otros sólo después del año 2000) y procederán a revisar sus estimaciones para diferentes períodos (algunos se retrotraerán a 1995, otros a 1990, etc.), esto dará como resultado una menor comparabilidad internacional de los datos del ingreso nacional durante un período de transición que fácilmente puede afectar hasta a tres escalas trienales de cuotas. El Grupo de Trabajo recomienda que la Comisión de Cuotas examine esta cuestión antes de elaborar la próxima escala a fin de mantener la comparabilidad internacional de las cifras del ingreso básico.

117. El Grupo de Trabajo observa que la falta de datos sobre cuentas nacionales completos, actualizados y comparables para varios Estados Miembros obliga a la Comisión de Cuotas a solicitar a la División de Estadística un gran número de estimaciones, que pueden resultar menos satisfactorias que los cálculos de los propios Estados Miembros. Por tal motivo, el Grupo insta a los Estados Miembros a preparar cuentas nacionales más oportunas y completas.

H. Otros asuntos

118. En sus deliberaciones, el Grupo de Trabajo dedicó primordialmente su atención a los aspectos de la metodología actual que, a su juicio, eran de carácter técnico y respecto de los cuales, por lo tanto, se había solicitado su parecer. En ese contexto, el Grupo observó que las decisiones de establecer un

límite máximo y un límite mínimo como elementos de la metodología para la determinación de la escala habían sido adoptadas por la Asamblea General por razones que no eran de orden técnico. Del mismo modo, el Grupo observó que la Asamblea había decidido introducir y, posteriormente, eliminar gradualmente un sistema de límites. El Grupo de Trabajo entendió que, dada la índole de esas decisiones, no debía pronunciarse al respecto.

Notas

¹ En el contexto del presente informe, la expresión "ingreso mundial" se refiere al ingreso total de los Estados Miembros de la Organización.

² El ingreso nacional del período básico y el ingreso per cápita del período básico se mencionarán en adelante como ingreso nacional e ingreso per cápita.

³ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 11 (A/49/11 y Corr.1), párr. 12 b).

⁴ Es necesario efectuar ajustes adicionales para llevar a cabo la eliminación gradual del sistema de límites pedida por la Asamblea General en la resolución 48/223 B, pero no es necesario describirlos aquí.

⁵ En el Sistema de Cuentas Nacionales, los conceptos de "residente" y "no residente" no se definen en cuanto a nacionalidad, sino más bien según el país de residencia habitual.

⁶ El cuadro se preparó sobre la base de dos documentos: para el PNB y el ingreso nacional, A/CN.2/R.578, principal documento de estadística utilizado por la Comisión de Cuotas para formular la escala de cuotas de 1995-1997; y para el ingreso nacional disponible neto, un documento de sala de conferencias preparado para el Grupo de Trabajo.

⁷ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 11 (A/48/11), párr. 34.

⁸ Informe sobre Desarrollo Humano, Fondo de Cultura Económica, 1994, cap. 5, pág. 103, recuadro 5.1.

⁹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 11 (A/48/11), párr. 35.

¹⁰ La aplicación de los TCAP para atender los problemas descritos en los párrafos 84 y 85 afecta actualmente a unos 20 países.

¹¹ Los índices de las PPA son análogos a los índices de precios, que son mejor conocidos, pero tienen por objeto comparar la evolución de los precios en el espacio, es decir entre países, y no en el tiempo. Por lo tanto, en el contexto de las PPA, el término "valores reales", en contraposición a "valores nominales", se refiere a las medidas en que se han eliminado las variaciones de las PPA entre distintos países y no a medidas en que se hayan eliminado las variaciones de los precios en el tiempo (es decir, la inflación).

¹² FMI, Washington, D.C., diciembre de 1993.

¹³ E/CN.3/1987/26, párr. 84.

Anexo I

LISTA DE EXPERTOS

Alemania	Sr. Giesbert Graf von Wetphalen
Argelia	Sr. Larbi Djacta
Argentina	Sr. Atilio N. Molteni
Bahamas	Sra. Wendy M. Craig
Brasil	Sr. David Silveira da Mota Jr.
Bulgaria	Sra. Olga Pavlova Denkova-Teneva
Canadá	Sra. Gylliane Gervais
China	Sr. Tang Guangting
España	Sr. Tomás Ramos
Estados Unidos de América	Sr. Arnold Nachmanoff
Federación de Rusia	Sr. Yuri Ivanov
Francia	Sr. Michel Rougé
India	Sr. Natarajan Krishnan
Japón	Sr. Toyoo Gyohten, reemplazado posteriormente por el Sr. Kano Yamamoto
Kenya	Sr. Kangethe W. Gitu
Kuwait	Sr. Ziyad F. Monayair
Malasia	Sra. Mazenah Bte Meon
Malawi	Sr. Gilton Bazilio Chiwaula
Marruecos	Sr. El Hassane Zahid
Nigeria	Sr. Ola M. A. Abiola
Paraguay	Sr. Francis Asibey
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Sr. Simon Broadbent
Túnez	Sr. Hafedh Bejar
Ucrania	Sr. Andriy Revenko
Venezuela	Sr. Carlos Bivero

Anexo II

LISTA DE DOCUMENTOS

1. Informe de la Comisión de Cuotas (Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 11 (A/48/11))
2. Resolución 48/223 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993, sobre la escala de cuotas
3. Informe de la Comisión de Cuotas (Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 11 (A/49/11))
4. Resoluciones 49/19 A y B de la Asamblea General, de 29 de noviembre y 23 de diciembre de 1994, respectivamente, sobre la escala de cuotas
5. Programa provisional del período de sesiones preparatorio y de organización (A/AC.245/R.1)
6. Lista de miembros (A/AC.245/R.2)
7. Lista de documentos informativos (A/AC.245/R.3 y Add.1 y 2)
8. Evolución y aplicación actual de la metodología para el establecimiento de la escala de cuotas (A/CN.2/532 y actualización)
9. Estudio de la fórmula de ajuste por concepto de bajos ingresos per cápita (A/CN.2/R.534)
10. Definición detallada de distintos criterios de medición del ingreso para su aplicación por la Comisión de Cuotas (A/CN.2/R.544)
11. Informe sobre el desarrollo ulterior de los tipos de cambio ajustados en función de los precios (A/CN.2/R.563)
12. Alternative methodologies for assessment (Metodologías alternativas para el prorrateo) (A/CN.2/R.485 y Corr.1 (disponible únicamente en inglés))
13. Extractos del Estudio Económico y Social Mundial 1994 (ST/ESA/240-E/1994/65)
14. Condiciones o circunstancias que afectan adversamente a la capacidad de pagos de los Estados Miembros: indicadores económicos y sociales de la capacidad de pago y obtención de divisas de los Estados Miembros (A/CN.2/R.423)
15. Posible incorporación de algunos indicadores económicos y sociales a la determinación de las escalas de cuotas (A/CN.2/R.441 y Corr.1)
16. FMI, World Economic Outlook, primavera de 1993, anexo IV
17. Extracto de World Economic and Financial Surveys, Staff Studies for the World Economic Outlook, por el Departamento de Estudios del FMI

18. Extracto de The Economist, A Survey of the Global Economy, "War of the Worlds"
19. Sistema de Cuentas Nacionales, 1993 (ST/ESA/STAT/SER.F/2/Rev.4, cap. XVI, secc. F, Índices de precios y volúmenes internacionales) acerca de las comparaciones internacionales de precios y volúmenes
20. Resoluciones de la Comisión de Estadística con respecto al uso de la paridad del poder adquisitivo
21. Extracto de The Timeliness of Quarterly Income and Expenditure Accounts: An International Comparison, table 2, national income and expenditure accounts release lags for 1992 by country
22. Descripción del procedimiento de compilación y cálculo de los datos de ingreso nacional utilizados por la Comisión de Cuotas (A/CN.2/R.448)
23. Diversos métodos para evaluar la capacidad relativa de pago, A/CN.2/457/Rev.1, párrs. 29-32, secc. III.A, La progresión de impuestos incorporada a la presente metodología de prorrateo de las cuotas
24. Redistribución de la carga de la reducción (A/CN.2/R.490)
25. Distintos conceptos de ingreso para medir la capacidad de pago (A/CN.2/R.533)
26. Datos sobre ingreso nacional y estadísticas conexas (A/CN.2/R.578 y Add.1)
27. Muestra del cuestionario sobre cuentas nacionales

Anexo III

FUENTES DE DATOS

1. Para la formulación de la escala de cuotas se necesitan tres tipos de datos estadísticos: estimaciones de las cuentas nacionales, tipos de cambio y estimaciones demográficas.

A. Cuentas nacionales

2. Las fuentes básicas de datos son los cuestionarios anuales sobre cuentas nacionales de las Naciones Unidas, que se envían a todas las oficinas nacionales de estadística alrededor de nueve meses de finalizado el año de referencia, pero sólo dos a tres meses después de efectuarse la primera compilación de las cuentas nacionales anuales para ese año. Las respuestas se van recibiendo durante el otoño y el invierno y se procesan. Durante la primavera del año siguiente, la División de Estadística procede a suplir los datos faltantes con suficiente anticipación para el período de sesiones que celebra la Comisión de Cuotas en mayo o junio. De esta forma, en el período de sesiones que la Comisión de Cuotas celebró en 1994, y en el cual estableció la escala para 1995-1997, la Comisión disponía de datos sobre cuentas nacionales que se remontaban hasta 1992, es decir que tenían ya dos años de atraso respecto del período de referencia.

3. La calidad de los datos utilizados varía en cuanto a su oportunidad y contenido, aunque el empleo de conceptos y definiciones estandarizados permite mantener cierto grado de comparabilidad. Los datos básicos se someten a dos tipos de ajustes: uno de ellos tiene por objeto superar la incomparabilidad resultante de la utilización de distintos conceptos y metodologías, tal como la conversión del Sistema del Producto Material (SPM) al SCN, que ya no es necesaria debido a que las antiguas economías de planificación centralizada han adoptado el SCN de 1993; el otro ajuste tiene por objeto garantizar la uniformidad mediante la conversión de las cifras que originalmente se habían compilado sobre la base de los ejercicios económicos a años civiles.

4. Cuando no se dispone de datos, se utilizan en primer término las estimaciones preparadas, en orden de prioridad, por las comisiones regionales de las Naciones Unidas debido a su proximidad a los países correspondientes y a su conocimiento de la marcha de sus economías; las organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y el FMI; instituciones especializadas tales como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en el caso de los países exportadores de petróleo, y la Comunidad de Estados Independientes con respecto a los países en transición que anteriormente formaban parte de la Unión Soviética; y por último, publicaciones económicas y financieras tales como la Economic Intelligence Unit del Economics, los informes del Banco de Pagos Internacionales (BPI), etc. La División de Estadística formula estimaciones para los países y años para los que no se dispone de datos valiéndose de las fuentes mencionadas y ajustándose a las directrices siguientes:

a) Cuando no se dispone de los componentes que deben deducirse de otros agregados de ingresos para obtener ingreso nacional (depreciación, ingresos por factores, etc.), se utilizan las proporciones o porcentajes correspondientes a las relaciones entre agregados en un año anterior o en años anteriores;

b) Cuando no se dispone de valores absolutos del producto nacional pero pueden establecerse para cualquier año determinado, de manera suficientemente fiable, las proporciones que corresponden a los sectores primario, secundario y terciario de la economía, se aplican coeficientes de ponderación a los elementos sectoriales y se procede a efectuar extrapolaciones utilizando los indicadores de producción y los índices de precios pertinentes.

Como promedio, alrededor del 70% de los Estados Miembros suministran estimaciones del PIB hasta el año más reciente del período estadístico básico. En cambio, es menor el número de respuestas que incluyen cifras correspondientes al PNB y al ingreso nacional. Sin embargo, habida cuenta de todas las demás fuentes disponibles, los datos sobre cuentas nacionales se consideran muy fiables, como se ilustra en el cuadro 1 y se expone en el párrafo 47 de la parte principal del informe.

B. Tasas de conversión

5. Para la mayoría de los países, el tipo de conversión utilizado es el tipo de cambio anual medio publicado en las Estadísticas financieras internacionales del FMI u obtenidas con el asesoramiento técnico del FMI. Los tipos de cambio utilizados para convertir el ingreso nacional expresado en moneda nacional a una unidad común (dólares de los Estados Unidos) son por lo común los tipos de cambio de mercado medios publicados en las Estadísticas financieras internacionales del FMI o suministrados directamente por el FMI. En el caso de los países que no son miembros del FMI, se utilizan los tipos de cambio operacionales de las Naciones Unidas, que fueron establecidos para fines contables y se aplican a todas las transacciones oficiales con esos países. En casos excepcionales, cuando así lo haya decidido la Comisión de Cuotas, se utilizan tipos de cambio ajustados en función de los precios.

C. Estimaciones demográficas

6. Las cifras de población que se emplean para obtener el ingreso per cápita son datos oficiales proporcionados por las oficinas de estadística nacionales en respuesta a un cuestionario de las Naciones Unidas. Cuando no se dispone de esas cifras, la División de Población de las Naciones Unidas hace estimaciones con arreglo a procedimientos bien establecidos. Cabe señalar que las cifras de población pueden considerarse los más fiables de los tres tipos de datos estadísticos utilizados, ya que se basan en las informaciones y resultados de los censos y encuestas.
