



NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA
GENERAL



Distr.
GENERAL

A/C.5/657
21 junio 1956
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

QUINTA COMISION
11.º período de sesiones

PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO ECONOMICO DE 1957

CREACION DEL FONDO DE NIVELACION DE IMPUESTOS

El problema de los impuestos sobre las rentas locales y estatales

Informe del Secretario General

1. El Secretario General presentó a la Asamblea General, en su décimo período de sesiones, propuestas^{1/} en cuya virtud los ingresos procedentes de contribuciones del personal se acreditarían a un Fondo de Nivelación de Impuestos que se utilizaría para eximir de la doble tributación a los miembros del personal cuyos sueldos estuvieran sujetos también al impuesto nacional sobre la renta. Según ese sistema, las cantidades acreditadas al Fondo de Nivelación de Impuestos figurarían en el haber de las subcuentas de cada Estado Miembro (en la proporción de sus contribuciones anuales) y las cantidades pagadas al personal como exención de la doble tributación se cargarían a las subcuentas de los Estados Miembros correspondientes. De esta forma, el costo que representa la exención no recaería sobre el presupuesto general de la Organización, como hasta ahora, sino sobre las sumas acreditadas en el Fondo de Nivelación de Impuestos a los Estados que percibieran el impuesto nacional sobre la renta.

2. Por su resolución 973 (X), la Asamblea General aprobó la propuesta, con una enmienda que consistía en excluir temporalmente del sistema "cualesquiera impuestos

^{1/} A/C.5/643.

locales o estatales sobre la renta". Esta enmienda había sido propuesta por el representante de los Estados Unidos de América, quien declaró que su Gobierno no podía aceptar en ese momento que se utilizaran fondos que le hubieren sido acreditados en su subcuenta del Fondo de Nivelación de Impuestos para reembolsar los impuestos pagados a uno de los Estados de la Unión, como por ejemplo Nueva York. El representante del Secretario General señaló que la enmienda no tendría prácticamente ninguna consecuencia financiera en 1956, ya que los impuestos estatales correspondientes a ese año no serían reembolsados en ningún caso antes de 1957. Sin embargo, de no modificarse esa disposición en el undécimo período de sesiones de la Asamblea General, el costo de la exención de los impuestos estatales, calculado para 1956 en 160.000 dólares, recaería sobre el presupuesto de la Organización y no sobre el Fondo de Nivelación de Impuestos. El representante de los Estados Unidos había explicado que la aprobación de la enmienda que proponía daría tiempo al Secretario General para continuar estudiando la cuestión, como lo había sugerido la Comisión Consultiva^{2/}.

3. La Comisión Consultiva había entendido que el Secretario General, al preparar un plan de nivelación de impuestos que se refería a los impuestos "nacionales" sobre la renta, había omitido referencias concretas a los impuestos percibidos por autoridades provinciales o Estados miembros de una federación. Por consiguiente, propuso que el Secretario General estudiase más este asunto e informase a la Asamblea General en su undécimo período de sesiones acerca de las medidas que podrían tomarse para llegar a una solución del problema^{3/}. El representante del Secretario General recordó a la Quinta Comisión que la propuesta de éste preveía en realidad el reembolso del impuestos estatal sobre la renta con arreglo a la práctica seguida y a la interpretación confirmada por la Asamblea General en 1949. Explicó que el Secretario General comprendía desde luego que la cuestión de los impuestos estatales sobre la renta plantea ciertas cuestiones de principio y de política que podían hacer conveniente un estudio más detenido. La preocupación del Secretario General consistía en encontrar una solución que, en la medida de lo

^{2/} Quinta Comisión, Actas Resumidas (A/C.5/SR.521, párrafos 38 y 39).

^{3/} A/3035, párrafo 8.

posible, resolviera las dificultades planteadas, manteniendo a la vez los principios sentados ya por la Asamblea General. El Secretario General se comprometía a presentar propuestas definitivas sobre el asunto a la Asamblea General en su undécimo período de sesiones, con la esperanza de que pudiera llegarse a una solución completa y definitiva en armonía con los intereses de todos los Estados Miembros^{4/}.

4. En consecuencia, el Secretario General somete el presente informe a la consideración de la Asamblea General.

I

EL PROBLEMA DE LA IGUALDAD ENTRE LOS MIEMBROS DEL PERSONAL

5. Refiriéndose en primer término al aspecto del problema relacionado con el personal, el Secretario General cree que aunque no se extendiera el sistema de nivelación de impuestos a los gravámenes estatales, habría que seguir reembolsando tales gravámenes. El informe de la Quinta Comisión sobre Utilización de los Ingresos Procedentes del Plan de Contribuciones del Personal, expresa:

"Si se aprobaba la enmienda de los Estados Unidos, a juicio del Secretario General debía entenderse que su aceptación no modificaba en modo alguno la anterior decisión de la Asamblea de que dichos impuestos eran reembolsables y que, en ausencia de cualquier decisión contraria, dicho reembolso sería cargado al presupuesto ordinario y no al Fondo de Nivelación de Impuestos." (A/3104, párrafo 9).

6. Como subrayó ante la Quinta Comisión el representante del Secretario General, la Organización ha reembolsado siempre esos impuestos a fin de respetar el principio de igualdad de los miembros del personal y la Asamblea ha confirmado precisamente ese principio en una decisión que sigue siendo válida^{5/}. Esa decisión se basaba en un examen de la política seguida en materia de reembolsos, hecho por el Secretario General, la Junta de Apelación, la Comisión Consultiva y la Quinta Comisión, y fué adoptada en forma de interpretación autorizada que hizo la Asamblea General de su resolución 13 (I), del 13 de febrero de 1946, fundándose en que la Secretaría no podía dividirse sin "consecuencias muy lamentables en la moral del personal" en dos grupos, uno con obligación de pagar impuestos y otro exonerado

^{4/} Quinta Comisión, Acta Resumida A/C.5/SR.521, párrafo 50; Informe de la Quinta Comisión A/3104, párrafo 9.

^{5/} Quinta Comisión, Acta Resumida A/C.5/SR.518, párrafo 59.

de ellos; que los impuestos estatales ascendían a sumas considerables y, por lo tanto, la desigualdad que se produciría si no fueran reembolsados alcanzaría serias proporciones; y que, por consiguiente, era indispensable el reembolso de los impuestos estatales para asegurar la igualdad de trato entre los miembros de la Secretaría, de conformidad con los requisitos fundamentales de la resolución 13 (I)^{6/}.

7. Aprobar ahora una propuesta en sentido contrario estaría en contradicción con este principio fundamental y crearía dificultades en el personal al determinar una reducción apreciable de los sueldos de los funcionarios de una nacionalidad. Podría plantear también algunas dificultades legales con respecto a ciertos contratos, puesto que en los nombramientos hechos con anterioridad a noviembre de 1947 se incluyó una cláusula que preveía el reembolso de los impuestos que se percibieran sobre los sueldos recibidos de las Naciones Unidas. En realidad, el problema surgiría del hecho de que tal propuesta no entrañaría una modificación de las condiciones de todos los contratos mediante una enmienda del Estatuto del Personal, según lo previsto en dichos contratos, sino únicamente de las condiciones de los contratos de un grupo limitado del personal, medida que podría considerarse discriminatoria.

II

SOLUCIONES QUE SE OFRECEN A LA ASAMBLEA GENERAL

8. Si, conforme al criterio del Secretario General, se acepta que ha de mantenerse el principio de igualdad entre los miembros del personal, el problema esencial que se plantea a la Asamblea General es por consiguiente el de elegir una de las soluciones prácticas posibles. Se trata de determinar si la Asamblea General, a la vista de todos los elementos de juicio de que dispone, estima conveniente que todos los Miembros continúen sufragando el costo del reembolso de los impuestos estatales, o prefiere que el Gobierno del Estado Miembro cuyas unidades políticas internas perciben los impuestos sufrague el costo consiguiente aplicando el procedimiento que

^{6/} Véanse documentos A/C.5/329, párrafo 9 y Anexo E; Quinta Comisión, Actas Resumidas A/C.5/SR.213, párrafo 47 y A/C.5/SR.214, párrafos 2, 3 y 4; A/1232, párrafos 24 y 26.

ofrece el Fondo de Nivelación de Impuestos. Desde el punto de vista práctico de las asignaciones financieras internas, la Asamblea General puede optar por cualquiera de las dos soluciones, que no contrarían ningún principio de derecho internacional o de derecho constitucional.

9. A este propósito, se interpreta que la objeción formulada por el representante de los Estados Unidos en la Quinta Comisión durante el décimo período de sesiones de la Asamblea General (véase el párrafo 2, *supra*) no se fundaba en las relaciones constitucionales existentes entre el gobierno federal y sus subdivisiones políticas. Las subdivisiones políticas de los Estados Miembros no están obligadas por el Fondo de Nivelación de Impuestos a ajustarse a ningún tratado o convenio internacional, ni a ningún requisito federal surgido de aquéllos, ni a aprobar ninguna ley estatal.

10. Debe tenerse asimismo presente que no se trata de reclamar a los Estados Miembros, cuya organización política es federal, que entreguen fondos al gobierno de su subdivisión política. Ni siquiera parecería exacto decir que el Gobierno federal de un Estado Miembro se haría "cargo del reembolso" de los impuestos pagados a las autoridades de uno de los Estados que lo integran^{7/}. De lo que se trata es de decidir si esos gastos especiales de las Naciones Unidas deben sufragarse con cargo al presupuesto ordinario, con cargo al Fondo de Nivelación de Impuestos, o por algún otro medio. A juicio del Secretario General, si la Asamblea se decide por el Fondo de Nivelación de Impuestos no deberían suscitarse objeciones legales por parte de los Estados Miembros cuya organización sea federal por el solo hecho de sufragar por medio del Fondo el valor íntegro de los impuestos cobrados por sus subdivisiones políticas a los nacionales suyos que sean funcionarios de la Secretaría. Es cierto que de este modo se establecería una relación indirecta entre fondos federales y pagos que ya habrían hecho esos nacionales a las mencionadas subdivisiones políticas, pero no hay nada de nuevo en tal situación. En principio, es imposible distinguirla de la que ya existe desde hace varios años.

^{7/} Compárese con: Quinta Comisión, Acta Resumida 518, párrafo 62.

El Gobierno de los Estados Unidos ha sufragado ya aproximadamente una tercera parte del costo del reembolso de los impuestos estatales y, por consiguiente, hacer cualquier distinción formal o jurídica fundándose en la utilización del Fondo de Nivelación de Impuestos para sufragar el costo íntegro de ese reembolso no parecería conforme a la realidad.

11. Así, pues, como queda dicho, la cuestión fundamental que se plantea a la Asamblea General es de orden práctico: se trata de determinar si el costo adicional que representa para las Naciones Unidas el reembolso de los impuestos exigidos a ciertos miembros de su personal por una subdivisión política de un Estado Miembro ha de ser sufragado proporcionalmente por todos los Estados Miembros o si, por el contrario, ha de ser sufragado por los Estados Miembros cuyas subdivisiones políticas perciben el impuesto.

12. Si la Asamblea General decidiera que el costo de tal reembolso debe ser sufragado por todos los Estados Miembros, se plantearía, en segundo lugar, el problema de decidir el método presupuestario a seguir. Podría cargarse el costo del reembolso al presupuesto ordinario, como se hace ahora, o bien cargarse al producto de las contribuciones del personal antes de acreditar suma alguna por este último concepto al Fondo de Nivelación de Impuestos. Dadas las finalidades a que responde el sistema de contribuciones del personal, tal vez fuera más lógica la segunda solución.

13. Si la Asamblea General decidiera que el costo debe ser sufragado por los Estados Miembros cuyas subdivisiones políticas perciben el impuesto, ello podría hacerse fácilmente por medio del Fondo de Nivelación de Impuestos. En efecto, la estructura del Fondo le permite sufragar los impuestos estatales con el mínimo de dificultades para los Estados Miembros interesados. Los impuestos que el personal pagara a la subdivisión política de un Estado Miembro se deducirían de las sumas retenidas a los interesados por concepto de contribuciones del personal, haciéndose un cargo por igual suma en la subcuenta del Estado Miembro interesado. Ello daría lugar a una reducción equivalente al liquidarse la cuota que el Estado Miembro debe pagar a la Organización con arreglo al Reglamento Financiero. De este modo se precisaría una vez más que, si bien los impuestos de autoridades estatales se reflejarían automáticamente en la contribución del Estado Miembro a

los gastos de la Organización, no se alterarían las relaciones constitucionales y fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales del Estado Miembro de que se trate. El gobierno federal no efectuaría propiamente un "reembolso" del impuesto estatal.

14. El Secretario General cree que si la Asamblea General decidiera continuar distinguiendo en lo sucesivo, por lo que se refiere a la tributación de los sueldos de los funcionarios de las Naciones Unidas, entre impuestos sobre las rentas federales e impuestos sobre la renta de Estados de una Federación, ello debería ser puramente porque se estime más conveniente y no por la presunta inaplicabilidad del Fondo a los impuestos cobrados por las subdivisiones políticas de los Estados Miembros. El hecho de que prosperara en la Asamblea General la tendencia a considerar, como parecen haber considerado ya algunas delegaciones^{8/}, que existen entre las Naciones Unidas y el Estado de Nueva York, por ejemplo, las mismas relaciones, e iguales poderes y obligaciones de negociar, que los que existen entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos de América, podría ser perjudicial para la labor de la Organización en muchos aspectos que no están relacionados con la cuestión del pago de los impuestos del personal.

III

EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS

15. La creación del Fondo de Nivelación de Impuestos se debió a que, si bien la política de reembolsar en general los impuestos sobre la renta había restablecido la igualdad entre los miembros del personal, igualdad que la Asamblea General consideraba esencial, no había logrado cumplir otro importante principio: el de la equidad entre los Estados Miembros, subrayado también por la Asamblea General^{9/}. El sentido que puede darse al término "equidad", según lo ha empleado la Asamblea General al referirse a esta cuestión, es el de establecer la paridad entre los Estados Miembros que cobran impuestos sobre los sueldos oficiales de sus nacionales empleados en las Naciones Unidas y los Estados Miembros que no los cobran. El Fondo

^{8/} Compárese con: Quinta Comisión, Acta Resumida 521, párrafo 43.

^{9/} Véanse las resoluciones 13 (I), del 13 de febrero de 1946; 78 (I), del 7 de diciembre de 1946; 160 (II) del 20 de noviembre de 1947 y 239 C (III), del 18 de noviembre de 1948.

de Nivelación de Impuestos fué creado, pues, como medio de restablecer la equidad, en este sentido, entre los Estados Miembros que conceden la exención de impuestos a los sueldos oficiales de sus nacionales y los que no lo conceden^{10/}. En la medida en que hay que continuar reembolsando los impuestos pagados a las subdivisiones políticas de Estados Miembros que tienen múltiples jurisdicciones impositivas, el Fondo de Nivelación de Impuestos no llega a restablecer la equidad total, en el sentido antes mencionado, de dichos Estados con respecto a los Estados que tienen una sola autoridad impositiva o que establecen la exención de todos los impuestos sobre los ingresos oficiales.

16. Además, se tenía la intención de que el Fondo de Nivelación de Impuestos surtiera efectos respecto de los Estados Miembros que todavía no se habían adherido a la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas ni adoptado otras medidas para esa exención de impuestos^{11/}. En consecuencia, parece lógico pensar que cualquier sistema que tienda a restablecer la equidad entre los Estados Miembros en esta materia, ya sea en forma de medidas adoptadas individualmente por los Estados Miembros, ya sea en forma de un plan de nivelación de impuestos aprobado por la Asamblea General, debe hacer que la carga de las cuotas de los Estados Miembros que no otorgan la exención impositiva sea igual a la carga que corresponde a los Miembros que aplican la Convención.

17. A este respecto, el Secretario General estima que es significativo que la Convención disponga en su sección 18 b), que los funcionarios de la Organización "estarán exentos de impuestos sobre los sueldos y emolumentos pagados por la Organización". La exención se aplica a todos los impuestos pagaderos sobre esos ingresos. El texto no contiene limitación alguna de su alcance ni en verdad habría sido posible limitar la exención, sin ir contra la finalidad misma de la Convención, ya que entonces se habría tratado sin equidad tanto a los Estados Miembros como a los miembros del personal. Esto parece evidente si se tiene en cuenta el hecho de que la autoridad política que establece los impuestos sobre la

^{10/} Véase el Informe del Secretario General en que se expone el plan, documento A/C.5/584, párrafo 9.

^{11/} Véase Resolución 893 (IX) y compárese con Resolución 760 (II).

renta puede variar de un Estado Miembro a otro. En los Estados Unidos, la tributación sobre la renta más importante es la que se exige en la esfera federal, mientras los Estados de la Unión cobran impuestos sobre la renta menores o no los cobran; pero en otros Estados Miembros puede suceder lo contrario. En realidad, nunca ha habido la menor duda de que la sección 18 b) se aplica a todos los impuestos sobre la renta, ya sean establecidos por un gobierno central o por alguna de sus subdivisiones políticas, y ya sea en territorios metropolitanos o dependientes. Es interesante señalar que en el mismo período de sesiones en que se aprobó la Convención la Asamblea General aprobó un convenio con Suiza, redactado casi idénticamente, sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas^{12/}. La sección 15 b) con las mismas palabras que la sección 18 b) de la Convención, exime a los salarios de los funcionarios de las Naciones Unidas de la tributación, aunque se sabía que en Suiza son los cantones o los municipios, no el gobierno federal, los que establecen habitualmente los impuestos. Por consiguiente, se producirían anomalías serias, por lo menos de principio, si la aplicabilidad del Fondo de Nivelación de Impuestos no se extendiera a los impuestos sobre la renta establecidos por autoridades locales o estatales.

IV

RESUMEN Y RECOMENDACIONES DEL SECRETARIO GENERAL

18. Las partes precedentes de este informe pueden resumirse así:
- a) Los actuales principios de igualdad entre los miembros del personal que ha establecido la Asamblea General, exigen, por lo que se refiere al personal cuyos sueldos oficiales están sujetos a impuestos percibidos por subdivisiones políticas de Estados Miembros, que se rebaje de la contribución deducida del sueldo de los interesados la cuantía de dichos impuestos, o que se les reembolse el monto de los mismos.
 - b) Fundamentalmente, la Asamblea General se ve llamada a adoptar una decisión de carácter puramente práctico, sobre si se ha de mantener el actual sistema,

^{12/} Resolución 98 (I); texto de la United Nations Treaty Series, Volumen 1, pág. 163.

en cuya virtud los costos del reembolso de los impuestos del Estado de Nueva York son sufragados por todos los miembros de las Naciones Unidas, o si se han de incluir los impuestos estatales y locales en el Fondo de Nivelación de Impuestos. No se trata de una cuestión de relaciones constitucionales entre las autoridades federales y estatales, sino de optar entre medios distintos de financiar determinados gastos de la Organización.

c) La inclusión de los impuestos estatales en el Fondo estaría en armonía con el principio de equidad entre los Miembros de las Naciones Unidas, en el sentido en que se ha interpretado este término en el párrafo 15. Desde el punto de vista de la Organización, los impuestos estatales no se diferencian de los federales por su carácter jurídico ni por sus efectos sobre el personal. El Fondo es un medio de nivelar la carga producida por la falta de aplicación de la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, que indiscutiblemente exime al personal de los impuestos sobre sus ingresos oficiales, tanto de los impuestos nacionales como de los provinciales. Tal como ha sido concebido, el Fondo se presta perfectamente a incluir los impuestos estatales, con el mínimo de dificultades para los gobiernos federales.

19. El Secretario General reconoce que corresponde a la Asamblea General decidir la forma y la extensión en que ha de aplicarse el principio de equidad entre los Estados Miembros. Cree, sin embargo, que las circunstancias antes expuestas justificarían que se continuase otorgando la exención a la doble tributación con respecto a los impuestos locales o estatales sobre la renta y que se incluyese el costo respectivo en el Fondo de Nivelación de Impuestos. En esa forma pueden respetarse el principio de la igualdad entre el personal y el principio de la equidad entre los Estados Miembros. Este objetivo puede alcanzarse suprimiendo del párrafo 4 de las disposiciones sobre el Fondo de Nivelación de Impuestos que figuran en la resolución 973 (X) la frase "salvo cualesquiera impuestos locales o estatales sobre la renta". De ese modo, como se señala en el párrafo 13, los impuestos que pagaran los miembros del personal a subdivisiones políticas de un Estado Miembro, se deducirían de las sumas retenidas a los interesados por concepto de contribuciones del personal, haciéndose los cargos correspondientes en las subcuentas de los Estados Miembros interesados.

20. Si la Asamblea General resolviese no obstante, teniendo en cuenta posibles consideraciones ajenas al alcance del presente informe, establecer una diferencia en la tributación de los sueldos de funcionarios de las Naciones Unidas entre impuestos federales e impuestos estatales, tendría que decidir también si han de continuarse cargando los costos respectivos al presupuesto ordinario o en alguna otra forma, como, por ejemplo, haciendo el cargo al producto de las contribuciones del personal antes de acreditar las sumas por este concepto al Fondo de Nivelación de Impuestos.
