

SNA News

Número 30/31
Febrero 2011

Un servicio informativo del Grupo de Trabajo Intersecretarial en Cuentas Nacionales (GTICN)
Publicado por DENU
Para documentos y reportes de reuniones del GTICN visite
<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/iswgna.asp>

EL REGISTRO DE LOS PERMISOS DE EMISIÓN EN EL MARCO DE LOS SISTEMAS DE LÍMITES MÁXIMOS Y COMERCIO EN LAS CUENTAS NACIONALES

Aclaración del Grupo de Trabajo Intersecretarial en Cuentas Nacionales

La presente nota contiene una aclaración sobre el tratamiento de los permisos de emisión negociables expedidos en el marco de los sistemas de límites máximos y comercio, publicada en este número de SNA News and Notes de conformidad con los procedimientos actualizados aprobados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

El *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* (SCN 2008) no aborda de manera completa el registro de los permisos de emisión negociables. En el párrafo 17.363 del SCN 2008 figura una recomendación básica sobre su tratamiento, pero se reconoce que es necesario disponer de más orientación y, por consiguiente, se incluye la cuestión en el programa de investigación del SCN 2008, párrafo A4.47).

El Grupo Asesor de Expertos sobre Cuentas Nacionales (GAE), en su reunión de noviembre de 2008, examinó la cuestión y recomendó que se creara un Grupo de Tareas encargado de examinar el tratamiento de los permisos de emisión en las cuentas nacionales. El Grupo de Tareas fue establecido por la OCDE y Eurostat bajo los auspicios del Grupo de Trabajo Intersecretarial en Cuentas Nacionales (GTICN).

El Grupo de Tareas se reunió dos veces, en junio y en noviembre de 2009, y presentó un informe final al GTICN en octubre del 2010. Puede consultarse el informe completo del Grupo de Tareas en el sitio web del Grupo de Trabajo, en: <http://unstats.un.org/unsd/>

[nationalaccount/crilist.asp](http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/crilist.asp), y en el sitio web de la OCDE, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/49/46424606.pdf>. El Grupo de Tareas tomó como punto de partida el SCN 2008 y los resultados del debate celebrado por el GAE. El SCN 2008 recomienda que los pagos por permisos relacionados con emisiones a la atmósfera se registren como impuestos.

El párrafo 17.363 del SCN 2008 dice lo siguiente:

Los gobiernos recurren cada vez más a la expedición de permisos de emisión como medio de control de las emisiones totales. Estos permisos no implican el uso de un activo de la naturaleza (no se le ha puesto valor a la atmósfera por lo que no puede ser considerada como un activo económico) y, por tanto, se clasifican como impuestos, aunque la "actividad" permitida es creadora de una externalidad. Esto es inherente al concepto de que los permisos son negociables y que hay un mercado activo en ellos. Por tanto, los permisos constituyen activos y deben valorarse al precio de mercado al que pueden ser vendidos.

El Grupo de Tareas hizo notables progresos en la comprensión del funcionamiento de los sistemas de límites máximos y comercio, aunque también examinó otros tipos de permisos, y se refirió en detalle a su registro en las cuentas del SNC 2008 con arreglo a varias alternativas, entre ellas la dimensión internacional de los permisos de emisión.

Con miras a facilitar la exposición y evitar confusiones, el Grupo de Tareas estableció una distinción entre los instrumentos que no es necesario adquirir antes de que ocurran las emisiones y que están diseñados para restringir la cantidad de estas, a los que se refirió como “derechos” de emisión; y los instrumentos que es necesario adquirir antes de que ocurran las emisiones y no necesariamente restringen de manera directa la cantidad de estas, sino más bien la cantidad de operadores dedicados a actividades de emisión, a los que se refirió como “permisos” de emisión.

El GTICN opinó que, si bien la distinción era necesaria y útil para las deliberaciones del Grupo de Tareas, no era preciso introducir una terminología nueva sobre los “derechos” en el SCN 2008, siempre que se reconociera que las recomendaciones del Grupo de Tareas y el GTICN se refieren explícitamente a los permisos expedidos en el marco de los sistemas de límites máximos y comercio (que satisfacen los criterios del Grupo de Tareas respecto de los derechos).

El Grupo de Tareas concluyó que, dados los arreglos institucionales vigentes para los permisos de emisión, de todas las opciones que examinó para el registro de permisos de emisión en el marco de los sistemas de límites máximos y comercio solo dos merecían consideración. En estas dos opciones se tratan los pagos de los permisos como impuestos, según se recomienda en el SCN 2008, pero dichos impuestos se registran como valores devengados en el momento de la emisión y los emisores los pagan como impuestos sobre la producción. No obstante, las dos opciones difieren en dos aspectos: a) el valor de los impuestos y b) el tipo de activos de que se trata.

En la primera opción se registra un pago anticipado del impuesto igual al pago que efectúa una unidad que adquiere el permiso en el momento de la expedición. Posteriormente, toda diferencia entre el precio de mercado y el precio de expedición representa un contrato negociable (un activo no financiero no producido) para el titular del permiso. En el momento de la emisión, el valor del pago del impuesto registrado es igual al precio de expedición. Por tanto, este enfoque significa que los impuestos registrados pagaderos por

un emisor por un permiso dado son iguales a la suma en efectivo que recibe el gobierno.

En la segunda opción se tratan los permisos como activos financieros vendidos por los gobiernos (que por lo tanto incurrir en obligaciones equivalentes). Las transferencias de capital del gobierno a las unidades que hacen la adquisición, equivalentes al valor de mercado de los permisos, se imputan cuando el gobierno proporciona permisos gratuitos o por debajo del precio del mercado. El impuesto registrado para un permiso reintegrado equivale al precio de mercado del permiso en el momento de la emisión.

Las dos opciones tienen sus ventajas, pero también desventajas, que se describen en detalle en el informe final. En resumen, la posición de quienes apoyaron la primera opción mostró su deseo de que los impuestos pagados al gobierno reflejaran el efectivo recibido por el gobierno. Quienes apoyaron la segunda opción fueron del criterio de que esa igualdad, si bien deseable, no era un factor limitante, y que todas las transacciones hechas en el momento de la expedición del permiso, al ocurrir la emisión y cuando se reintegrara el permiso, debían registrarse a los precios de mercado apropiados de los permisos.

El Grupo de Tareas no pudo hacer una recomendación unánime y pidió al GTICN que considerara las dos opciones en su recomendación de que aclarara el registro de los permisos de emisión en el marco de los sistemas de límites máximos y comercio en las cuentas nacionales.

El GTICN consideró las opciones teniendo en cuenta la naturaleza de los sistemas vigentes y su posible evolución. Por tanto, tuvo en cuenta los siguientes criterios para llegar a una conclusión:

- Datos requeridos;
- Comparabilidad internacional;
- Interpretabilidad económica;
- Coherencia con otras partes del SCN; y
- Creación de una nueva subcategoría de activo financiero/no financiero, impuesto y transferencias relacionados con los sistemas de comercio de las emisiones.

El GTICN no se limitó a un debate sobre los enfoques preferidos del Grupo de Tareas y

examinó, además, un sistema de límites máximos y comercio organizado como sistema supranacional.

En sus deliberaciones, el GTICN reconoció la ventaja del enfoque supranacional, por cuanto suprime los problemas de interpretación relacionados con las obligaciones del gobierno al transferir el registro de los impuestos de los balances de los gobiernos nacionales a los balances de un órgano supranacional. Si bien el enfoque es ingenioso, el GTICN reconoció que no contaba con el apoyo del Grupo de Tareas y también creaba dificultades conceptuales con las normas del SCN relacionadas con la asignación de los impuestos por nivel del gobierno.

A juicio del GTICN, ninguno de los actuales sistemas de comercio de las emisiones satisface conceptualmente los requisitos de que un organismo internacional sea la autoridad facultada para elevar los impuestos. La opinión del Grupo fue que los gobiernos nacionales determinaban colectivamente la asignación de permisos entre sí en el marco de dicho sistema y determinaban de manera independiente la asignación de los ingresos generados conforme al sistema. No obstante, incluso si se creara un sistema de esta índole en el futuro, quedaría en pie la cuestión fundamental de si los permisos deberían tratarse de acuerdo con una de las dos opciones propuestas por el Grupo de Tareas.

Al considerar las dos opciones preferidas por el Grupo de Tareas, el GTICN reconoció las dificultades que entrañaban ambas desde el punto de vista de la presentación en las cuentas. Llegó también a la conclusión de que si todos los permisos se expedieran mediante subasta, en la práctica, y suponiendo que los mercados fueran racionales, las dos opciones darían los mismos resultados.

Sin embargo, el GTICN reconoció que en la presente situación, en la que la mayoría de los permisos se asignan gratuitamente, la primera opción (la diferencia de tiempo entre la entrega de efectivo al gobierno por los permisos y el momento de la emisión da lugar a cuentas por cobrar y cuentas por pagar (activo financiero), y que la diferencia entre el pago anticipado del impuesto y el precio de mercado de los permisos representa un

contrato negociable (un activo no producido no financiero) para el titular) tiene algunas ventajas en comparación con la segunda opción. Estas ventajas conciernen en particular a las cuentas del gobierno, por cuanto este enfoque minimiza las imputaciones que deben hacerse en las cuentas.

El GTICN reconoció la posibilidad de que el activo no producido registrado de acuerdo con este enfoque creara un valor negativo, aunque ello nunca ocurriría en el caso de los permisos concedidos gratuitamente. Además, se reconoció que la primera opción tiene ventajas en cuanto a la equivalencia que asigna a los permisos adquiridos por conducto de programas tales como los mecanismos para un desarrollo limpio previstos en el Protocolo de Kyoto.

Se reconoció que, aun cuando se pudieran resolver los problemas del impacto de la presentación en las cuentas del gobierno, la primera opción podría causar problemas en las cuentas de las compañías que reintegran permisos si se adopta el punto de vista del costo de oportunidad, desde la perspectiva de la compañía, del valor del permiso. Uno de estos problemas se relaciona con la cuestión descrita en el informe como el “problema de indiferencia”. En su forma más simple, el registro de permisos de emisión como pago anticipado de impuestos y también como contrato negociable podría dar lugar a que una compañía registrara diferentes pagos de impuestos al reintegrar un permiso originalmente expedido de forma gratuita, en lugar de uno vendido inicialmente por subasta. Esta diferencia podría ocurrir incluso si la compañía que reintegra el permiso pagó el mismo precio para adquirir ambos permisos en el mercado después su expedición.

No obstante reconocerse el problema relacionado con la indiferencia (que afecta a las dos opciones), también se reconoció que en la práctica sería improbable que planteara un problema de importancia, dado que los contadores nacionales determinarían los precios medios de los permisos reintegrados, y de esa manera introducirían alguna equivalencia en el valor de los permisos en el momento de su reintegro. El GTICN consideró que la orientación proporcionada en el informe del Grupo de Tareas elimina el problema de la indiferencia y también es provechosa en lo que

respecta a las compras y ventas transfronterizas de permisos en el contexto de la Balanza de Pagos. Así pues, la orientación proporcionada por el Grupo de Tareas se incluye en la aclaración que figura *infra*.

Por tanto, el GTICN formula la siguiente **aclaración sobre el registro de los permisos de emisión en el marco de los sistemas de límites máximos y comercio en las cuentas nacionales:**

Los pagos por los permisos de emisión expedidos por gobiernos en el marco de los sistemas de límites máximos y comercio deben registrarse en el momento en que ocurren las emisiones como impuestos sobre la producción sobre la base de valores devengados. La diferencia de tiempo entre el recibo de efectivo por el gobierno a cambio del permiso y el momento en que ocurre la emisión da lugar a una obligación financiera (cuentas por pagar) para el gobierno y a un activo financiero (cuentas por cobrar) para el titular. La diferencia entre el valor de pago anticipado del impuesto que supone el permiso y el valor de mercado de este representa un contrato negociable (activo no producido no financiero) para el titular.

La obligación financiera total de un gobierno en cualquier momento dado con respecto a los permisos de emisión es igual a la suma en efectivo que ha recibido por concepto de ventas de los permisos hasta ese momento dado, menos todo impuesto que haya recibido mediante el reintegro de esos permisos. La obligación financiera de ese gobierno respecto de cualquier permiso que exista en el mercado (incluidos los expedidos por otros gobiernos), que se haya comprometido a aceptar, en el momento de su reintegro, como pago de un impuesto por emisiones que ocurrieron dentro de su jurisdicción, es igual a sus obligaciones pendientes totales, con respecto a permisos de emisión, divididas por el número total de permisos pendientes; se incluyen los permisos expedidos por otros gobiernos en el marco del sistema en que los gobiernos han acordado la responsabilidad colectiva de aceptar todos los permisos.

En el caso de los sistemas en que los gobiernos han acordado la responsabilidad colectiva de aceptar todos los permisos, el valor total de la parte financiera del permiso es igual a las obligaciones pendientes de todos los gobiernos divididas por el número total de permisos pendientes. El valor de la parte del permiso no producida no financiada es igual a la diferencia entre el precio de mercado del permiso y el valor total del activo financiero.

En el momento de la emisión, el pago de impuesto registrado por cualquier gobierno a cambio de un solo permiso es igual a la obligación pendiente que ese gobierno tiene con respecto a dicho permiso en ese momento. También se registra un impuesto sobre la producción para el resto del mundo que refleja la extinción de las obligaciones adeudadas por otros gobiernos (y la naturaleza colectiva del sistema) con respecto al permiso. La parte del permiso no producida no financiera desaparece como “otra variación del volumen”.

Los permisos adquiridos por otros mecanismos que confieren al titular los mismos beneficios que los adquiridos a gobiernos deben registrarse y valorarse sobre la misma base que los permisos expedidos por gobiernos.

En conclusión, el GTICN reconoce que el enfoque para abordar los permisos de emisión no es perfecto, pero ha llegado a considerar que es la mejor de todas las opciones existentes en la actualidad, especialmente dadas las circunstancias actuales, en las que la mayoría de los permisos se expiden gratuitamente y hay una equivalencia explícita entre los permisos expedidos en el marco de sistemas de límites máximos y de comercio y los que pueden adquirirse por otros medios, como los mecanismos para un desarrollo limpio. Consciente de que en la recomendación persisten algunos desafíos, el GTICN reconoce que tal vez sea necesario volver a examinar la cuestión en el futuro teniendo en cuenta la evolución que puedan experimentar los sistemas de límites máximos y comercio a largo plazo.

REUNIONES Y SEMINARIOS

9 a 11 de febrero de 2011, Reunión del Comité Asesor sobre estadísticas financieras gubernamentales, Washington D.C.

28 de febrero a 2 de marzo de 2011, Conferencia FMI/OCDE sobre fortalecimiento de la posición y datos del flujo de las cuentas macroeconómicas, Washington D.C.

3 y 4 de marzo de 2011, Grupo de Tareas del GTICN sobre SIFMI, Washington D.C.

12 a 15 de abril de 2011, Seminario de la DENU y la CEPA sobre la aplicación del SCN, Addis Abeba (Etiopía)

Nota editorial

SNA News and Notes es un servicio de información bianual del GTICN preparado por la División de Estadística de las Naciones Unidas (DENU). No expresa necesariamente la posición oficial de ninguno de los miembros del Grupo de Trabajo (el Banco Mundial, el FMI, las Naciones Unidas, la OCDE y la Unión Europea).

SNA News and Notes se publica en cuatro idiomas (español, francés, inglés y ruso) y se puede consultar en Internet en: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/snaneews.asp>

Tras la finalización del SNC 2008, fue necesario actualizar el sitio web del GTICN. El sitio actualizado incluye, además de información sobre las actividades del Grupo de Trabajo, una plataforma para supervisar la aplicación del SCN con vínculos a los programas de trabajo de los miembros del GTICN y las comisiones regionales; información sobre el programa de investigación del SCN; y las actividades del GAE. Se puede acceder al sitio web en: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/iswgna.asp>. Puede consultarse una copia PDF del SNC 2008 con capacidad de búsqueda y versiones anteriores del SNC en <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna.asp>.

La correspondencia, incluidas las solicitudes de suscripción gratuita, deberá dirigirse a: DENU, Sala DC2-1520, Nueva York, NY 10017; tel.: +1-212-963-4859, fax: +1-212-963-1374, correo electrónico: sna@un.org
