



Asamblea General

Distr. general
17 de agosto de 2004
Español
Original: inglés

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 86 del programa provisional*

Seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo

Fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo

Nota del Secretario General**

1. La Asamblea General, en su resolución 58/230 de 23 de diciembre de 2003, decidió examinar en su quincuagésimo noveno período de sesiones posibles fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo y pidió al Secretario General que presentara los resultados de los análisis de esa cuestión solicitados en el párrafo 44 del Consenso de Monterrey, aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo¹. En el Consenso, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la utilidad de considerar fuentes innovadoras de financiación, siempre que esas fuentes no constituyeran una carga excesiva para los países en desarrollo, y convinieron en examinar, en los foros apropiados, los resultados del análisis solicitado del Secretario General sobre nuevas fuentes posibles de financiación.

2. A ese respecto, hay que recordar que, en el contexto del examen quinquenal de la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Asamblea General aprobó la resolución S-24/2, de 1º de julio de 2000, sobre nuevas iniciativas en pro del desarrollo social, en la cual pedía que se realizara un riguroso análisis de las ventajas, los inconvenientes y otras repercusiones de las propuestas encaminadas a obtener fuentes de financiación nuevas e innovadoras, tanto públicas como privadas, con destino a los programas de desarrollo social y erradicación de la pobreza.

3. En respuesta a las decisiones de la Asamblea, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas encargó al Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas que realizara un estudio durante el período comprendido entre 2003 y 2004 sobre las fuentes nuevas e innovadoras de financiación para el desarrollo. El objetivo de ese estudio no era proponer nuevos mecanismos de financiación para

* A/59/150.

** La presente nota fue presentada a los servicios de conferencias el 17 de agosto de 2004, tras haber recibido la información sustantiva del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (véase el anexo).



el desarrollo sino examinar algunas de las propuestas existentes más conocidas, centrándose en su formulación y sus repercusiones sobre las políticas. El proyecto fue dirigido por Anthony B. Atkinson, experto internacional en cuestiones fiscales y rector del Nuffield College de la Universidad de Oxford, quien encargó a varios académicos la redacción de diferentes ensayos sobre una serie de propuestas innovadoras de financiación. Oxford University Press publicará en 2004 ese estudio del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, titulado *Nuevas fuentes de financiación para el desarrollo*.

4. En el anexo de la presente nota figura una versión editada de un resumen de orientación normativa, titulado “Nuevas fuentes de financiación para el desarrollo: la financiación de los objetivos de desarrollo del Milenio”, preparado por el Sr. Atkinson en su calidad de director del estudio del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas. En ese resumen se presenta el marco analítico, una breve descripción de las siete fuentes de financiación propuestas (a saber, impuestos ambientales de alcance mundial, un impuesto sobre las transacciones monetarias, la creación de nuevos derechos especiales de giro, un servicio financiero internacional, un aumento de las donaciones privadas para el desarrollo, un sistema mundial de lotería y de bonos de participación en sorteos, y un aumento de las remesas enviadas por los emigrantes), una síntesis de las observaciones más importantes y algunas conclusiones.

5. Para lograr en 2015 los objetivos de desarrollo del Milenio en todo el mundo, no sólo habrá que modificar considerablemente las políticas y prioridades sino que los países en desarrollo y la comunidad internacional tendrán que hacer un gran esfuerzo a fin de movilizar recursos financieros adicionales. Por ejemplo, en la reunión del Grupo de alto nivel sobre estrategias innovadoras de la financiación para el desarrollo, celebrada en São Paulo el 15 de junio de 2004, se señaló que, dos años después de la histórica Conferencia de Monterrey, las decisiones que allí se habían adoptado no se estaban aplicando con suficiente rapidez. Incluso la incipiente recuperación de los niveles de asistencia oficial para el desarrollo en los últimos años no ofrecía ninguna expectativa realista de duplicar los niveles de 2001, lo que es necesario para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio en 2015 según la mayoría de los cálculos. Urge encontrar nuevos recursos para hacer frente a una gran variedad de problemas que afligen a la humanidad. De hecho, incluso si se alcanzaran esos objetivos, aún habría cientos de millones de personas sumidas en una pobreza extrema y se tendría que continuar trabajando para erradicarla. Todavía se necesitaría una estrategia a largo plazo más amplia que financiase la erradicación total de la pobreza, la construcción de infraestructuras, como carreteras, puertos y telecomunicaciones, y la promoción de los bienes públicos generales, como la lucha contra las enfermedades transmisibles y la protección de la atmósfera, el agua y el suelo de nuestro planeta. Por ello, los nuevos recursos financieros que se necesitan no se deben percibir como una donación benéfica, ni como una imposición sobre unos presupuestos ya escasos o una limosna, sino como una inversión en la seguridad y el bienestar futuros de todo el planeta. Es necesario comprender claramente los posibles efectos de los principales planes de nuevo cuño, aunque se ha de evitar que el análisis sea utilizado como excusa para la inacción².

Notas

- 1 *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.
- 2 Véase el comunicado de prensa de las Naciones Unidas “Secretary-General, at Sao Paulo meeting, calls for creative thinking on Millenium goals to attack poverty” (SG/SM/9367-DEV/2475-TAD/1989).

Anexo

Nuevas fuentes de financiación para el desarrollo: la financiación de los objetivos de desarrollo del Milenio

1. Se presenta a continuación un resumen de las políticas propuestas en el estudio del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, dirigido por Anthony B. Atkinson en el marco del proyecto conjunto del Instituto y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo. El estudio, editado por el Sr. Atkinson y titulado *Nuevas fuentes de financiación para el desarrollo*, será publicado por Oxford University Press en 2004.

Contexto

2. En la actualidad, el mundo se debate entre dos fuerzas poderosas y divergentes. Por un lado, se cuestiona la efectividad de las organizaciones internacionales. El papel y el funcionamiento de las Naciones Unidas son objeto de numerosos debates y algunos países han expresado su frustración ante la cooperación multilateral. Por otro lado, se está afianzando la idea de que una economía mundial necesita unas instituciones mundiales y muchas personas consideran que las organizaciones internacionales son la clave para la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Hemos sido testigos de la aprobación de ambiciosos objetivos de desarrollo en la Cumbre del Milenio y los países donantes han prometido aumentar la asistencia oficial para el desarrollo.

3. La tensión entre esas dos fuerzas domina las deliberaciones sobre los recursos necesarios para el desarrollo mundial. Por un lado, se habla de la fatiga de los donantes. Se ha bloqueado la ratificación de la enmienda a los artículos del Fondo Monetario Internacional (FMI) que permitiría una asignación extraordinaria de derechos especiales de giro y poderosos sectores del Congreso de los Estados Unidos rechazan de inmediato las propuestas relativas a una tributación de alcance mundial. Por otro lado, prevalece la opinión de que se necesitan nuevas corrientes de recursos para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y se han presentado nuevas propuestas interesantes sobre fuentes de ingresos, como una lotería mundial o un servicio financiero internacional. Los particulares siguen apoyando las obras de beneficencia en pro del desarrollo y en los Estados Unidos hay multimillonarios que financian personalmente actividades en las esferas del desarrollo y la salud mundial.

4. La dirección que se tome en la coyuntura actual dependerá fundamentalmente de las decisiones y los acontecimientos políticos, aunque el análisis cabal económico desempeña una función importante. El proyecto sobre fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo, puesto en marcha a petición de las Naciones Unidas, examina una serie de nuevas fuentes de financiación para el desarrollo. Las ideas no son necesariamente nuevas; por ejemplo, el impuesto Tobin sobre las transacciones monetarias se propuso hace ya más de 30 años. No obstante, en el informe sobre el proyecto se ofrece un análisis novedoso y las diferentes ideas se sitúan dentro de un marco analítico común basado en la aplicación de la moderna economía del sector público. Asimismo, se examinan algunas propuestas de origen reciente, como el servicio financiero internacional propuesto por el Gobierno del Reino Unido de

Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y se formula una sugerencia novedosa: la creación de un sistema mundial de bonos de participación en sorteos.

Fuentes innovadoras de financiación para hacer frente a un desafío mundial

5. En la Cumbre del Milenio, celebrada en septiembre de 2000, los Estados Miembros de las Naciones Unidas afirmaron su constante adhesión al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza con la aprobación de los objetivos de desarrollo del Milenio. Propusieron una alianza mundial en pro del desarrollo encaminada a alcanzar una serie de objetivos concretos para 2015, entre otros, reducir a la mitad la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza extrema, pasan hambre y carecen de suministro de agua potable. Otros objetivos son lograr la enseñanza primaria universal y la igualdad entre los géneros en la educación, reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna y en dos terceras partes la mortalidad entre los menores de 5 años para 2015, detener e invertir la propagación del VIH/SIDA y prestar asistencia especial a los huérfanos por el SIDA, así como mejorar las condiciones de vida de 100 millones de personas que viven en barrios de tugurios.

6. Desde la publicación de los objetivos de desarrollo del Milenio se han presentado diversos cálculos de las necesidades financieras que se requieren para su cumplimiento. A nivel mundial, el Grupo Zedillo calculó que para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo se necesitarían anualmente, como mínimo, unos 50.000 millones de dólares adicionales. Aparte de las necesidades financieras de los países pobres, también hay que financiar los bienes públicos generales. El Grupo Zedillo^a concluyó que existían argumentos sólidos a favor de la financiación internacional de los bienes públicos generales y especificó qué bienes entraban en esa categoría, entre otros, el mantenimiento de la paz, la prevención de las enfermedades contagiosas, la investigación sobre medicamentos, vacunas y cultivos agrícolas tropicales, la prevención de las emisiones de clorofluorocarburos, la limitación de las emisiones de carbono y la conservación de la diversidad biológica. El Gobierno del Reino Unido calculó que se necesitaban unos 10.000 millones de dólares más cada año para lograr la escolarización primaria universal; otros 12.000 millones de dólares anuales para reducir la mortalidad infantil y materna; y hasta 20.000 millones de dólares anuales para reducir a la mitad la pobreza en el mundo. Todas esas cifras son estimaciones, sujetas a juicios de valor, pero a los efectos del presente estudio resulta razonable asumir una cifra anual de 50.000 millones de dólares adicionales para lograr los objetivos internacionales de desarrollo, que es la cifra utilizada en este documento.

7. El objetivo del presente estudio es analizar las posibilidades de financiar esos recursos adicionales. ¿Cómo se pueden conseguir 50.000 millones de dólares adicionales para financiar el desarrollo? Nuestra atención se centra en las corrientes de recursos de los países de altos ingresos hacia los países en desarrollo, aunque no por ello negamos la importancia de los recursos que los propios países en desarrollo destinan al desarrollo ni tratamos de minimizar la gran contribución que pueden aportar los países de medianos ingresos a la financiación para el desarrollo. Otra limitación es que nuestro interés se centra principalmente en el aspecto de la financiación y no en el del gasto. Es evidente que no es posible separar completamente esos dos aspectos, ya que la utilización de los recursos puede afectar a su disponibilidad. No obstante, el objetivo último de este informe es analizar las posibles fuentes de financiación.

8. Esas fuentes son de muchos tipos, incluyendo la aplicación de impuestos mundiales, y varían en función de un grado de innovación. En algunos casos, como las donaciones privadas o las remesas de los emigrantes, el objetivo es incrementar la magnitud de las corrientes de recursos ya existentes. En otros casos, como la creación de un servicio financiero internacional, sería necesario establecer un nuevo mecanismo. Tanto los impuestos mundiales como el sistema mundial de lotería o de bonos de participación en sorteos son propuestas radicalmente novedosas.

9. Se observará que nuestro tratamiento del tema dista mucho de ser exhaustivo. En el caso de los impuestos mundiales, hay otra serie de posibilidades, como el cobro de impuestos sobre la “fuga de cerebros”, el transporte aéreo internacional, la pesca de altura, las exportaciones de armas, el uso de la Internet o los bienes de lujo, cada una de las cuales merece ser estudiada. No consideramos que los impuestos mundiales que aquí se examinan sean superiores a las opciones excluidas, sino que hemos elegido dos de las más estudiadas, el impuesto Tobin y los impuestos ambientales, como ejemplos de posibles impuestos de alcance mundial. Asimismo, hay que recalcar que tampoco es exhaustivo el análisis de las medidas de carácter no fiscal y se excluyen, por ejemplo, las medidas para recaudar fondos de capital en los países desarrollados o las destinadas a movilizar fondos derivados del comercio. Tampoco se analiza la importante función desempeñada por la inversión extranjera directa.

10. La aplicación de impuestos mundiales requiere la conformidad de los gobiernos nacionales. La propuesta de celebrar una nueva ronda para asignar derechos especiales de giro requiere que los países de elevados ingresos acepten destinar esos derechos a fines de desarrollo. La propuesta del Gobierno del Reino Unido de establecer un servicio financiero internacional requiere un compromiso previo de la futura asistencia oficial para el desarrollo que posibilite un efecto multiplicador en el mercado de capitales. En cambio, los otros tres mecanismos se basan en la elección voluntaria de los particulares. Las opciones varían desde la transferencia benéfica, como cuando alguien dona su dinero suelto al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o hace contribuciones periódicas a Oxfam, hasta la compra de billetes de un sorteo mundial de lotería, en cuyo caso la transferencia de los beneficios a fines de desarrollo es sólo un motivo secundario. También se incluyen las propuestas de aumentar las remesas que los trabajadores emigrantes envían a sus países de origen, lo que podría acrecentar la corriente de recursos disponibles para el desarrollo.

La función de las nuevas fuentes de recursos

11. A continuación, se analizan por separado las características específicas de cada una de esas propuestas. Una de las contribuciones del presente informe es el planteamiento de una serie de cuestiones generales que afectan a todas ellas. En primer lugar, cabe destacar su relación con la asistencia oficial para el desarrollo. El objetivo de recaudar 50.000 millones de dólares adicionales se podría alcanzar duplicando la asistencia oficial para el desarrollo y algunos países donantes han prometido recientemente incrementar la proporción de la renta nacional que dedican a la asistencia oficial para el desarrollo. Si todos los donantes cumplieren el objetivo fijado por las Naciones Unidas de donar el 0,7% de su producto nacional bruto (PNB) no habría necesidad alguna de buscar nuevas fuentes de financiación. Se han adoptado algunas medidas prometedoras para incrementar las corrientes de

asistencia, pero tardarán en fructificar y el tiempo es fundamental en este caso. Aunque sólo sea por ese motivo, no queda otra opción que considerar las posibilidades de captar nuevas fuentes de recursos.

12. El análisis de las ventajas de las nuevas fuentes de financiación para el desarrollo y su cotejo con el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo pueden inducir a confusión. Por ello, debemos distinguir claramente dos comparaciones diferentes. La primera es entre la coyuntura actual y una situación en la que las nuevas fuentes existentes aportarían 50.000 millones de dólares para financiar los objetivos de desarrollo del Milenio. En ese caso, se comparan los costos económicos de la aplicación del impuesto con los beneficios que se derivarían de la financiación de los objetivos. Para hacer objeciones a las nuevas fuentes, habría que aducir que los costos son demasiado gravosos a la luz de los beneficios. La segunda comparación es entre las nuevas fuentes que permiten recaudar 50.000 millones de dólares y un incremento de la asistencia oficial para el desarrollo de la misma magnitud. En ese caso, la contribución a la financiación para el desarrollo permanece constante y se estudian diferentes métodos para captar fondos. Se podría argüir legítimamente en contra de las nuevas fuentes sobre la base de su costo excesivo frente al costo derivado de recaudar los impuestos nacionales necesarios para financiar el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo prestada por los donantes.

Finanzas públicas mundiales

13. ¿Hasta qué punto se puede aplicar a la financiación de los objetivos de desarrollo del Milenio la experiencia adquirida en la esfera de las finanzas públicas nacionales? Un interesante punto de partida sería analizar los impuestos y transferencias que pudiera establecer un gobierno mundial. Aunque no hay ninguna posibilidad de que tal institución se cree en el plazo que hace al caso, nos sirve de referencia para comprender los problemas normativos reales y también como dilema moral.

14. Si existiera un gobierno mundial que defendiera los intereses de todos los ciudadanos del planeta, la maximización del bienestar social en todo el mundo implicaría con toda probabilidad el cobro de los impuestos sustanciales a casi todos los ciudadanos de los países más ricos y transferencias considerables a la mayoría de la población de los países de bajos ingresos. Es importante distinguir entre ciudadanos de bajos ingresos y países de bajos ingresos, ya que obviamente en los países pobres existen personas acomodadas que serían contribuyentes. En los países ricos, un sistema fiscal óptimo no implica necesariamente unas tasas marginales más altas de los impuestos. Las transferencias principales se podrían costear subiendo el tipo impositivo medio, por ejemplo, mediante la reducción de los umbrales impositivos. Dado que las personas que se encuentran en la franja media de renta representan una gran proporción del total de ingresos, una posible consecuencia es que gran parte del costo de aumentar las transferencias recaiga en los ciudadanos de los países ricos que se encuentran en esa franja (y en aquellos que viven en países de ingresos medios). Por otro lado, en países como los Estados Unidos de América, el Canadá y el Reino Unido se ha producido un cambio importante en la distribución de los ingresos hacia la franja superior. En los Estados Unidos, la proporción correspondiente al 1% más rico de la población se ha duplicado en los últimos 20 años. Hay mucho mayor margen para recaudar impuestos entre los ricos del mundo.

15. Eso nos lleva a analizar las nuevas fuentes desde el punto de vista de la economía política. En última instancia, la viabilidad de las nuevas fuentes de financiación para el desarrollo es una cuestión política, por lo que debe tenerse en cuenta no sólo cómo deberían comportarse los gobiernos sino también cómo se comportan en la realidad. ¿Cuáles son las probabilidades de que se adopten las diferentes propuestas? ¿Cómo se pueden formular para mejorar su aceptabilidad política a nivel mundial?

La experiencia del federalismo fiscal

16. En un futuro previsible, cualquier impuesto mundial no será introducido por un gobierno mundial unitario sino que será el resultado de la acción coordinada de los Estados nacionales. Eso nos lleva a preguntarnos qué es lo que se puede aprender de las relaciones fiscales en los Estados federales. Muchos países tienen gobiernos subnacionales con competencias fiscales independientes. De hecho, algunos de esos Estados nacionales se formaron como resultado de la asociación voluntaria de Estados que anteriormente eran independientes. Obviamente, el paralelismo es inexacto, ya que las diferencias económicas, sociales, culturales e institucionales entre naciones son más marcadas que las existentes por lo general dentro de una federación. No obstante, se pueden extraer conclusiones interesantes. Las competencias fiscales de los gobiernos subnacionales implican la imposibilidad de concebir un sistema impositivo sobre la renta de las personas físicas que sea independiente de la residencia a efectos fiscales. El concepto de justicia distributiva que se puede aplicar en una federación es el de la equidad entre los Estados, pactándose la nivelación fiscal entre los gobiernos.

17. ¿Qué puede inducir a los distintos gobiernos a apoyar nuevas fuentes de financiación para el desarrollo? Partimos de una posición en la que los países donantes realizan contribuciones considerables por medio de la asistencia oficial para el desarrollo y en la que los ciudadanos de esos países aportan donaciones privadas. La coexistencia de las transferencias públicas y privadas significa que el gobierno no ofrece la ayuda cuantitativa o cualitativa que el electorado prefiere o bien que existen diferencias de opinión entre los votantes. Los ciudadanos no pueden aportar menos de lo que estipula su gobierno pero pueden complementar la ayuda oficial con transferencias privadas. En ese contexto, ¿cómo se puede interpretar el efecto de la adopción de los objetivos de desarrollo del Milenio? ¿Se han acercado los gobiernos donantes al nivel de asistencia oficial para el desarrollo deseado por sus votantes? En ese caso, cabe prever que la expansión de las transferencias públicas se verá contrarrestada en parte por una disminución de las donaciones privadas. ¿Han intentado los gobiernos instigar un cambio en la opinión pública a favor de un mayor apoyo al desarrollo? En ese caso, cabe prever incluso un aumento de las donaciones privadas.

El sistema fiscal

18. Si las nuevas fuentes requieren medidas gubernamentales (y, como se ha dicho, no siempre es el caso) ¿dependen el éxito y la eficacia de una propuesta concreta de la completa adhesión de todos los países donantes? La inclinación natural de muchas personas es asumir la existencia de un problema inherente de parasitismo y la necesidad de un acuerdo, si no universal, al menos general. En la situación actual, en que

se cuestiona el multilateralismo, ese supuesto da pie al pesimismo en lo que respecta a las posibilidades de progreso. Supongamos que, partiendo de la premisa de que tal vez no sea posible un acuerdo universal, analizamos las consecuencias de seguir adelante con un subgrupo de países. Hasta la fecha, los Estados Unidos han impedido que el FMI emita derechos especiales de giro y no parece que se pueda hacer nada sobre ese punto. No obstante, ello no significa que las demás medidas estén también bloqueadas. Las otras seis propuestas permitirían, al menos teóricamente, realizar progresos incluso sin el acuerdo de todos los países más importantes. En este caso, podemos guiarnos por la experiencia interna de la Unión Europea, que se ha enfrentado a situaciones en las que un Estado miembro se ha autoexcluido de las decisiones colectivas. En esas circunstancias, la flexibilidad de las instituciones resultantes ha permitido que la mayoría respete esa decisión y que, sin embargo, se siga avanzando en la consecución de los objetivos de la mayoría. Es lo que se podría llamar una “geometría flexible”. La adhesión parcial tiene sus costos, pero el principal problema no es el bloqueo absoluto de las iniciativas sino el logro de un equilibrio.

19. En el caso de un impuesto mundial, nos tenemos que preguntar cómo sería administrado. Los gobiernos nacionales determinan la base y los tipos impositivos. Los contribuyentes pagan sus impuestos al gobierno, que a su vez se encarga de garantizar su cobro y ha de rendir cuentas ante el electorado. Muchos impuestos se pagan por medio de intermediarios, como los contribuyentes cuando pagan las tasas de aeropuerto a las líneas aéreas, que a su vez los declaran a las autoridades fiscales.

20. Evidentemente, no se puede aplicar el mismo proceso a la recaudación de impuestos mundiales. Existen instituciones mundiales y gobiernos nacionales, siendo estos últimos los que tienen que aprobar los impuestos y los que son responsables ante sus electores. De hecho, el impuesto mundial podría concebirse simplemente como un impuesto nacional especial, en cuyo caso los gobiernos nacionales remitirían la recaudación a un órgano mundial de administración. Si se acordara a escala mundial un impuesto sobre el transporte aéreo internacional, las líneas aéreas podrían transferir el dinero a una autoridad fiscal mundial y no a los gobiernos nacionales. En ese caso, la nueva fuente de financiación implicaría la irrupción de un nuevo agente. Otra posibilidad es que los gobiernos nacionales, además de controlar la administración del proceso tributario, fijen también los tipos impositivos. En ese caso, los gobiernos participantes convendrían sus obligaciones fiscales nacionales pero serían libres de elegir el modo de recaudar los ingresos. Eso equivaldría efectivamente a la aplicación del principio de subsidiariedad aprobado por la Unión Europea. A título ilustrativo, imaginemos que los gobiernos participantes se ponen de acuerdo en que cada país debe pagar un impuesto sobre sus emisiones nacionales de carbono. Se determinaría así la cantidad que cada país participante tendría que pagar, pero los gobiernos nacionales serían libres de recaudar los fondos del modo que consideraran conveniente. Por ejemplo, un gobierno nacional podría considerar perjudicial para los habitantes de las zonas rurales remotas un impuesto sobre el transporte aéreo y elegir una base imponible diferente por razones internas. Se crearía entonces una estructura de dos niveles: la obligación fiscal nacional se acordaría multilateralmente, pero el método de aplicación del impuesto se convendría localmente. Los países de mayores emisiones pagarían más impuestos en total, pero eso no implicaría necesariamente unos impuestos más altos sobre los combustibles. En su lugar se podrían subir el impuesto sobre la renta o el impuesto general sobre el valor añadido. En un sistema subsidiario, un gobierno nacional puede elegir una

base imponible diferente debido a la existencia de oposición política a un tipo particular de tributación. Constituyen un buen ejemplo de ello las protestas que se produjeron en Europa en 2000 contra los impuestos sobre el combustible.

Fuentes de financiación propuestas

Impuestos ambientales mundiales

21. La aplicación de impuestos sobre las externalidades ambientales es una fuente obvia de posibles ingresos, principalmente porque, según se analiza más adelante, se suele creer que esos impuestos reportan un beneficio doble: generan ingresos y ayudan a reducir los daños causados al medio ambiente.

22. Buena parte de los estudios de economía analizan los impuestos como instrumentos de política nacional. Sin embargo, son útiles para entender los impuestos ambientales mundiales. En el cálculo del impuesto óptimo se debe incluir un elemento que refleje la deseconomía externa, es decir, el daño ambiental marginal asociado con una actividad, como el consumo de combustible. En la medida de lo posible, ese impuesto debe concentrarse en una influencia directa sobre las actividades y ser neutral con respecto a otras decisiones. La principal alternativa a los impuestos es la utilización de normas cuantitativas y cuotas. En ciertos casos, la subasta de permisos negociables de emisión puede generar los mismos ingresos y ser igualmente eficaz en la reducción de la contaminación.

23. Pasando a un plano mundial, si los impuestos sobre las emisiones de carbono reducen las deseconomías externas, debemos preguntarnos por qué no están incluidos ya en los impuestos nacionales. Una posible respuesta es que el dividendo tiene un alcance más mundial que nacional. Los gobiernos nacionales tal vez no impongan suficientes impuestos correctivos porque los beneficios se acumulan de forma desproporcionada fuera de sus fronteras. El paso de la tributación general a la tributación de las emisiones de carbono puede dar resultados positivos a nivel mundial pero tener consecuencias negativas a nivel nacional, lo que puede ser un buen argumento a favor de un impuesto mundial suplementario. ¿Quiere eso decir que se debe aplicar una misma tasa del impuesto mundial en todos los países? Teniendo en cuenta que todas las emisiones provocan daños ambientales, el impuesto correctivo debería ser el mismo. No obstante, hay que tener en cuenta la desigual distribución de la renta mundial, que es el principal motivo de nuestro interés actual en el impuesto. Desde el punto de vista de la justicia mundial, los países pobres deberían sobrellevar una carga menor de los costos y estaría justificado que el impuesto se cobrara sólo en los países de ingresos medianos y altos.

24. De hecho, un impuesto mundial sobre las emisiones de carbono a un tipo equivalente al de un impuesto sobre la gasolina de 4,8 centavos por galón estadounidense (aproximadamente 0,01 euros por litro), aplicado sólo en los países de altos ingresos permitiría recaudar 60.000 millones de dólares por año. Un tipo semejante del impuesto mundial representaría una adición muy pequeña al que aplican muchos gobiernos nacionales y es inferior en un orden de magnitud a los incrementos propuestos para detener el calentamiento de la Tierra.

25. ¿Cómo afecta el sistema fiscal a este posible argumento a favor de un impuesto ambiental adicional? Damos por supuesto que ese impuesto se aplicará a particulares y empresas en forma de un gravamen sobre las emisiones de carbono (u otra base imponible de carácter ambiental). Con todo, supongamos que se aplica el concepto de subsidiariedad, según el cual la carga de los gobiernos nacionales se determina en función de sus emisiones de carbono pero esos gobiernos son libres de elegir el modo de recaudar los ingresos. Como se indicaba anteriormente, los gobiernos podrían elegir una base imponible diferente por razones políticas o de otro tipo. No obstante, seguiría existiendo un incentivo financiero para que los gobiernos redujeran sus emisiones mediante otras políticas, como la subasta de permisos de emisión o la reglamentación.

El impuesto Tobin

26. La segunda propuesta principal de tributación mundial que se examina en este estudio es el impuesto sobre las transacciones monetarias concebido por James Tobin para combatir la inestabilidad financiera. El potencial de ese impuesto como generador de ingresos se apuntó como una consideración secundaria. En este estudio nos centramos en esa consideración secundaria, es decir, el impuesto Tobin como fuente de ingresos para el desarrollo. Una diferencia importante es que los tipos impositivos son mucho más bajos. Algunos de sus defensores han llegado a considerar tipos de hasta el 0,25% del valor de la transacción para disuadir la especulación monetaria excesiva. En cambio, para recaudar fondos bastaría con aplicar un tipo del 0,01% ó 0,02%. Se calcula que, con ese impuesto mundial, se podrían recaudar anualmente entre 17.000 millones de dólares, aplicando una tasa del 0,01% y 30.000 millones de dólares, aplicando una tasa del 0,02%.

27. Buena parte del análisis se ha centrado en la viabilidad técnica del impuesto sobre las transacciones monetarias. Los mercados financieros evolucionan constantemente y se van creando nuevos instrumentos financieros. La estructura del mercado cambia con el progreso tecnológico y en respuesta a las presiones de la competencia y a la reglamentación. Incluso si se aplicaran tipos del 0,01% ó 0,02%, ese impuesto podría afectar a la actividad financiera y alentar las fusiones bancarias. Esas consideraciones apuntan a la conveniencia de, llegado el caso, introducir el impuesto sobre las transacciones monetarias con precaución y a un tipo muy bajo. Las grandes expectativas creadas en el pasado con respecto a la generación de ingresos mediante ese impuesto no están todavía justificadas. Además, es difícil predecir sus efectos distributivos finales y sus repercusiones en las transacciones efectivas. Podemos tratar el impuesto sobre las transacciones monetarias como un impuesto indirecto sobre todas las compras en función de su componente de divisas. Algunas transacciones se verían especialmente afectadas, en particular las remesas de los emigrantes que se analizan a continuación.

28. La introducción de un impuesto sobre las transacciones monetarias requiere un acuerdo amplio, aunque se debate activamente si ese acuerdo ha de ser universal y, en particular, si la participación de los Estados Unidos es imprescindible. Se ha sugerido que el impuesto Tobin podía ser aplicado por un grupo de países, como la Unión Europea más Suiza. Ese planteamiento, basado en una geometría flexible, ofrece una posibilidad de avanzar políticamente, pero introduce un elemento adicional de incertidumbre en cuanto a los efectos del impuesto. Es difícil predecir sus efectos sobre la zona del euro y sobre los centros financieros europeos de Francfort

y Londres. La comunidad financiera tiende a fijarse solamente en la pérdida de competitividad, pero si el impuesto cumple su función original de aumentar la estabilidad el euro podría resultar más atractivo.

¿Un doble dividendo?

29. El análisis típico de la incidencia fiscal está basado en el examen de un mundo caracterizado por unos mercados perfectamente competitivos y operativos. En un contexto semejante, la intervención gubernamental, cualesquiera que sean sus ventajas distributivas, entraña un costo de eficiencia. Sin embargo, en el mundo real las economías no se caracterizan por unos mercados perfectos y una de las principales contribuciones de la moderna economía del sector público ha sido analizar las repercusiones de la inoperancia del mercado. De hecho, los dos impuestos mundiales anteriormente examinados tienen por objeto mejorar la asignación de recursos. Un impuesto sobre el consumo de bienes perjudiciales para el medio ambiente tiene un positivo efecto distributivo, dado que el gasto troca los bienes contaminantes por aquéllos que causan escaso o nulo daño al medio ambiente. El impuesto sobre las transacciones monetarias se propuso con el fin de desalentar la especulación monetaria de carácter desestabilizador.

30. ¿Tenemos, por tanto, un doble dividendo? Hay dos maneras en que los impuestos mundiales pueden generar un doble dividendo. Si el nuevo impuesto se percibe como una alternativa a la asistencia oficial para el desarrollo, entonces puede aportar su propia contribución en materia de eficiencia y permitir una reducción de los impuestos que se cobran en la actualidad para financiar la asistencia oficial para el desarrollo. El gravamen sobre el transporte aéreo, por ejemplo, no sólo reduce los daños ambientales causados por el turismo sino que también permite disminuir el impuesto sobre la renta. El gravamen sobre las emisiones de carbono puede propiciar una reducción de los impuestos sobre las nóminas, lo que conduciría a una disminución del desempleo. Hay un dividendo en materia de empleo, así como un dividendo ambiental. La segunda posibilidad es que la nueva fuente sea una adición neta a los recursos destinados al desarrollo. En tal caso, el doble dividendo consiste en la reducción del daño ambiental y en la ventaja derivada de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.

31. La idea del doble dividendo es atractiva para la imaginación. Con todo, cabe hacer dos advertencias. En primer lugar, hemos observado la probabilidad de que el impuesto necesario por motivos distributivos sea considerablemente superior al necesario para aportar una contribución significativa a la financiación para el desarrollo. El impuesto sobre las emisiones de carbono puede contribuir decisivamente a recaudar ingresos a un tipo muy inferior al sugerido como necesario para poner fin al calentamiento del planeta (llevando este argumento hasta el límite, cabe observar que un impuesto que suprimiera totalmente las emisiones de carbono sería un éxito ambiental pero un fracaso en lo que respecta a los ingresos). La segunda advertencia se centra en la economía política. La vinculación de dos causas: salvar el planeta y financiar la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, parece estar recabando una base más amplia de apoyo. Este argumento guarda relación con el sistema clásico de favores mutuos, en el que dos políticos convienen en apoyar mutuamente sus respectivos proyectos. Sin embargo, el modelo de favores mutuos presupone una distribución particular de las pérdidas y los beneficios derivados de los proyectos, con una concentración de los primeros y una dispersión de

las últimas. Pero el caso contrario también puede ser cierto: los costos pueden recaer en buena medida en un pequeño grupo de interés (como los productores de energía) y los beneficios pueden estar muy dispersos. Más concretamente, la apertura de dos frentes invita al ataque en ambas direcciones, especialmente si los dos objetivos requieren impuestos de muy diferente nivel.

Derechos especiales de giro para el desarrollo

32. Hace tiempo que se emprendió una campaña a favor de la emisión por parte del FMI de derechos especiales de giro centrados en el desarrollo. El propósito inicial de los derechos especiales de giro era incrementar la liquidez internacional, aunque más recientemente la atención se ha centrado en su posible función en la aportación de fondos para financiar el desarrollo. Sus defensores, como George Soros, han aducido la conveniencia de crear nuevos derechos especiales de giro y de que los países desarrollados reasignen la parte que les corresponde de su emisión a financiar los bienes públicos generales y complementar las corrientes de asistencia destinadas a determinados países en desarrollo. Estos llamamientos se han de considerar en un contexto en el que los países en desarrollo han venido acumulando sustanciales reservas con objeto de reducir su vulnerabilidad frente a las crisis. En la medida en que estas reservas están depositadas en bonos del Gobierno de los Estados Unidos, existe un vínculo evidente con la financiación de los déficit de ese país. El Grupo Zedillo alegó que unas asignaciones sustanciales en concepto de derechos especiales de giro podrían contribuir a reducir el déficit de los Estados Unidos a la vez que permitirían a otros países seguir acumulando las reservas que considerasen necesarias.

33. Una asignación comprendida entre 25.000 y 30.000 millones de dólares de los EE.UU. en concepto de derechos especiales de giro representaría una suma importante en relación con las necesidades de financiación de los objetivos de desarrollo del Milenio. No obstante, su contribución dependería de su repetición a intervalos periódicos. Además, se ha de determinar con mayor precisión cómo contribuye la creación de derechos especiales de giro al desarrollo. El problema se plantea por la obligación de efectuar pagos de intereses sobre la asignación total. Si la obligación se transfiere al país beneficiario o a un organismo que se ocupe de los bienes públicos generales, entonces la financiación equivale a un préstamo a bajo interés. No obstante, si los países donantes soportan el costo de los intereses, sería equivalente entonces a la asistencia oficial para el desarrollo. En este último caso, cabe cuestionar la ventaja del recurso a los derechos especiales de giro.

34. También se plantean problemas en relación con la gobernanza. Se han de aclarar en mayor medida los criterios utilizados para fijar las prioridades de los bienes públicos generales, sobre todo debido a las significativas diferencias existentes en las listas que se suelen distribuir.

El servicio financiero internacional propuesto por el Reino Unido

35. La innovación en el ámbito de las finanzas públicas no siempre ha estado a la altura de la innovación en los mercados financieros privados. El recurso a estos últimos para potenciar la efectividad de la asistencia oficial para el desarrollo es el

fundamento del servicio financiero internacional propuesto recientemente por el Gobierno del Reino Unido, que implica la creación de un nuevo mecanismo destinado a captar fondos adicionales y garantizar un uso eficaz de los fondos para fines de desarrollo.

36. Los elementos principales de la propuesta son los siguientes:

a) Un aumento significativo de la asistencia oficial para el desarrollo anual durante un período limitado con miras a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio en 2015;

b) Un compromiso previo que permita asegurar las promesas; y

c) Posibilitar un inmediato aumento sustancial del gasto destinado al desarrollo.

37. El servicio garantizaría efectivamente la amortización decreciente de las corrientes de asistencia a largo plazo. Tiene la ventaja de que no requiere un acuerdo universal y es un ejemplo del poder de la geometría flexible. La participación de todos los países ricos no es necesaria. Con tal de que participara un número suficiente de países de ideas afines, el servicio podría generar un incremento en los fondos del orden de los 50.000 millones de dólares necesarios. Ello presupone que las sumas prometidas serían adicionales a las que ya estuvieran aportando los países donantes. En la medida en que el servicio desplaza la ayuda existente, tendría la ventaja de garantizar una corriente previsible y estable de asistencia, aunque el beneficio neto sería de una magnitud mucho menos impresionante.

38. Siempre que se alcancen los compromisos de los donantes, el desembolso de los fondos del servicio financiero internacional pasaría de 10.000 millones de dólares durante el primer año a 50.000 millones de dólares en un plazo de cinco años, permaneciendo invariable a ese nivel durante cinco años más antes de reducirse a cero en los cinco últimos años. De hecho, el objetivo central del establecimiento del servicio es variar la secuencia temporal de las corrientes de asistencia, lo que puede traer aparejados ciertos problemas. El anticipo de los desembolsos plantea problemas relacionados con la capacidad de absorción y la incidencia en la macroeconomía de los países beneficiarios. El nuevo mecanismo incluye salvaguardias, aunque es mucho lo que puede depender de las políticas económicas nacionales. La otra cara de la moneda es el subsiguiente recorte de las corrientes hasta su total desaparición. Se prevé que las contribuciones suplementarias de los donantes (por encima de la base de 2002) se mantengan de 2020 a 2032, asignándose la totalidad de la suma al servicio de la deuda y la reposición de las reservas del servicio.

Donaciones privadas para el desarrollo internacional

39. En los países ricos las donaciones benéficas son muy importantes: en los Estados Unidos de América suponen más del 1,5% de la renta nacional. Además, la gente dona una gran parte de su tiempo libre. Con todo, al desarrollo sólo le corresponde una pequeña porción. Buena parte de la actividad filantrópica en los países ricos va dirigida a causas internas, aunque se observan diferencias de un país a otro y Alemania es el que destina la mayor fracción a financiar el desarrollo en el exterior. La cantidad recaudada por los comités nacionales pro UNICEF varía desde los 9 centavos de dólar de los EE.UU. per cápita en Nueva Zelandia a casi 4 dólares de los EE.UU. per cápita en Luxemburgo. En general, en los Estados Unidos y el Reino

Unido las donaciones parecen representar una proporción mayor de los ingresos totales de los hogares, tanto pobres como ricos. En el extremo superior, hay una serie de fundaciones benéficas con intereses en materia de desarrollo, como la Fundación Ford, la Fundación Rockefeller y, más recientemente, la Fundación pro Naciones Unidas y la Fundación Gates.

40. Las corrientes actuales de las donaciones privadas para fines de desarrollo son pequeñas cuando se comparan con las necesidades de financiación de los objetivos de desarrollo del Milenio, aunque son importantes por razones psicológicas. El ejemplo de los ciudadanos puede alentar la generosidad de los gobiernos. Por consiguiente, es importante examinar las posibilidades de recaudar donaciones privadas. No obstante, hemos de admitir que la financiación para el desarrollo carece de muchas de las características que atraen a las donaciones benéficas. Se centra en el desarrollo a largo plazo en lugar del socorro de emergencia; atañe a comunidades que están alejadas geográficamente y con las que existe escaso contacto directo; y el margen para la donación voluntaria de tiempo es limitado. Entre las posibles pautas normativas, cabe citar unos incentivos fiscales más generosos para los donantes, medidas para fomentar las donaciones basadas en las nóminas, el establecimiento de fondos mundiales para concitar la atención de los grandes donantes privados, nuevas modalidades de donación empresarial, las donaciones a través de la Internet y los programas de educación de los donantes.

Lotería mundial y bonos de participación en sorteos mundiales

41. Constituye en la actualidad una práctica habitual el recurso a las loterías por parte de las autoridades nacionales y locales con objeto de recaudar fondos para financiar proyectos del sector público. Las ventas mundiales de productos relacionados con los juegos de azar son ingentes: unos 120.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales. La idea de una lotería mundial para recaudar fondos destinados al desarrollo ha suscitado expectación, debido especialmente a la iniciativa para afrontar crisis recientemente propuesta bajo los auspicios del Presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari. La propuesta consiste en versiones nacionales del juego mundial de la lotería, transfiriéndose una parte de la recaudación neta a un fondo mundial de lotería que sería administrado por las Naciones Unidas u otro organismo. La rentabilidad neta es difícil de calcular, aunque podría situarse en torno a 6.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales.

42. El establecimiento de una lotería mundial plantea los mismos problemas que una lotería de ámbito nacional en lo que respecta a su modalidad (un producto instantáneo, como las tarjetas de raspar, o un sorteo periódico, como la lotería primitiva) y la estructura de premios. No obstante, hay otras cuestiones que se han de resolver. A fin de lograr la aceptación de los operadores nacionales de lotería y evitar la oposición de sus beneficiarios, puede ser necesario diferenciar la estructura de premios: por ejemplo, reduciendo la cuantía de los premios máximos. Esto puede conducir a una lotería mundial que ofrezca diferentes premios según los países, con los consiguientes problemas que plantean las apuestas transfronterizas. El mercado se ha masificado aún más con el rápido crecimiento del juego en línea.

43. La lotería mundial atraerá tanto a una parte de los clientes actuales de las loterías existentes como a nuevos jugadores, motivados por la dedicación de los fondos a fines de desarrollo. Aunque las pruebas empíricas muestran que, en los

países desarrollados, los grupos de bajos ingresos destinan una mayor parte de su renta a los productos de lotería, los nuevos jugadores pueden proceder de las capas de población más favorecidos. Sin embargo, cabe la posibilidad de que, comparada con la asistencia oficial para el desarrollo financiada mediante el impuesto sobre la renta, la lotería mundial sea regresiva en sus efectos sobre la distribución de la renta en los países desarrollados. Con todo, si se la compara con nada (es decir, una menor financiación para el desarrollo), es probable que sea progresiva desde el punto de vista de la distribución mundial de los ingresos.

44. Una idea diferente, aunque conexa, son los bonos de participación en sorteos mundiales. Se trata de un instrumento de préstamo en el que el interés adopta la forma de un premio de lotería y el capital es reembolsable a petición del interesado. Los obligacionistas nunca pierden su inversión, aunque la rentabilidad depende de la suerte que tengan. De hecho, este bono es una transacción equivalente, desde el punto de vista financiero, al depósito de efectivo en una caja de ahorros y la retirada de sus intereses todos los meses para adquirir billetes de lotería. La experiencia del Reino Unido muestra que atrae a un mercado diferente en el que participan los grupos de medianos y altos ingresos que no juegan a la lotería nacional. Ello se podría explicar en parte por las diferencias en la estructura de los premios y en el tratamiento fiscal, aunque también puede ser exponente de una diferente percepción. Los bonos de participación en sorteos mundiales también pueden atraer a aquellas personas que deseen efectuar préstamos con fines de desarrollo (es evidente que un bono tradicional de ahorro para el desarrollo podría desempeñar la misma función). La magnitud de los fondos de préstamo generados por la emisión de bonos de participación en sorteos mundiales es muy difícil de calcular, aunque parece valer bien la pena llevar adelante esta idea novedosa.

Incremento de las remesas de los emigrantes

45. Las remesas de los emigrantes son una fuente externa de financiación para el desarrollo basada en el mercado, que según los cálculos publicados han registrado un aumento constante, pasando de alrededor de 15.000 millones de dólares en 1980 a 80.000 millones en 2002. Se trata de unas corrientes ingentes que sólo se ven superadas por la inversión extranjera directa como componente de las corrientes de recursos externos con destino a los países en desarrollo. En una medida considerable, las remesas financian el consumo y pueden ser consideradas un instrumento de redistribución mundial, es decir, un mecanismo internacional de protección social. Son asimismo una fuente de fondos para la formación de capital, el suministro de infraestructura comunitaria (como escuelas) y la financiación de nuevas empresas. Las remesas son canalizadas por diversas entidades financieras de carácter tanto estructurado como no estructurado, cabiendo la posibilidad de que estas últimas no queden plenamente reflejadas en las estadísticas oficiales anteriormente citadas.

46. Las remesas obedecen a varias motivaciones diferentes. Las transferencias se pueden deber al deseo del emigrante de ayudar a los familiares que se han quedado en su país de origen; pueden ser una forma de ahorrar para un ulterior regreso; pueden servir para pagar los préstamos que permitieron al emigrante estudiar y viajar al extranjero; y la emigración puede formar parte de una estrategia de coaseguro, según la cual las remesas se envían cuando las cosas le van bien al emigrante y la familia le garantiza su apoyo en caso de fracaso. El peso de cada uno de esos motivos diferentes afectará a la probable secuencia temporal de las remesas a lo largo del

ciclo de vida del proceso migratorio, así como la medida en que las remesas aumenten el ahorro frente al consumo.

47. La manera más evidente de aumentar la cuantía de las remesas es adoptando políticas que reduzcan el costo de las transferencias de dinero. Numerosos emigrantes hallan dificultades para acceder a los servicios bancarios, que no satisfacen debidamente sus necesidades. La competencia podría potenciar la receptividad de los bancos a las necesidades de los emigrantes y se podrían tomar medidas para facilitar la entrada de nuevos agentes en el negocio de las transferencias, como una reducción de los costos de acreditación. Sin embargo, es difícil predecir la incidencia cuantitativa de tales medidas y es preciso admitir que algunas de esas medidas son contrarias a la reciente tendencia a hacer más estricta la reglamentación a fin de contrarrestar el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

Hacia una nueva financiación

Conclusiones

48. El objetivo del presente informe es determinar cómo contribuyen las nuevas fuentes de recursos a financiar la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Muchas de las propuestas tienen múltiples objetivos. La creación de derechos especiales de giro se propuso inicialmente para paliar los problemas de liquidez internacional, aunque aquí nos ocupamos de su posible función en pro del desarrollo. El impuesto Tobin se propuso inicialmente como medio de afrontar la inestabilidad financiera, aunque aquí nos ocupamos principalmente de sus posibilidades para generar ingresos destinados a financiar el desarrollo.

49. La primera conclusión es que los dos impuestos mundiales considerados podrían reportar unos ingresos de la magnitud necesaria (impuesto sobre las emisiones de carbono) o equivalentes, al menos, a la mitad de las necesidades (impuesto Tobin a un tipo del 0,02%). Además, los tipos impositivos necesarios a tal fin son inferiores en un orden de magnitud a los tipos impositivos propuestos por los defensores de dichos impuestos por motivos distributivos. Los impuestos Tobin propuestos para reducir una excesiva especulación monetaria han sido del orden del 0,10% o 0,20% (10 veces superior al aquí considerado). El impuesto energético que aquí se considera tiene un tipo equivalente a una décima o vigésima parte de los que se suelen considerar en las publicaciones sobre el calentamiento del planeta. En consecuencia, los impuestos no garantizan el principal efecto que se persigue en materia de comportamiento, a saber, desalentar la contaminación y la especulación. Esta conclusión tiene aspectos tanto negativos como positivos. En relación con los primeros, el doble dividendo (mayores ingresos y mejor funcionamiento de la economía) puede quedarse corto en la segunda premisa, aunque son los ingresos lo que aquí nos interesa. El segundo aspecto es positivo, es decir, los tipos impositivos mucho más modestos que aquí se prevén son más aceptables y tienen menos posibilidades de acarrear unas consecuencias económicas perturbadoras.

50. La segunda conclusión es que hay alternativas a la tributación mundial. En caso de que recabe el apoyo suficiente de otros donantes principales, el servicio financiero internacional propuesto por el Gobierno del Reino Unido podría aportar a lo largo del período que se extiende hasta 2015 unas corrientes de fondos de la magnitud necesaria (al mismo tiempo, cabe preguntarse en qué medida difiere de un com-

promiso para ampliar la asistencia oficial para el desarrollo). Se ha previsto que la creación de derechos especiales de giro para fines de desarrollo recaudaría entre 25.000 y 30.000 millones de dólares de los EE.UU. Esto significa que podría aportar una parte considerable del total, aunque se debería combinar con otras medidas, especialmente si esas asignaciones se hicieran con una frecuencia inferior a la anual. Una de esas fuentes adicionales es la lotería mundial, que es una fuente potencial de ingresos considerables, siempre que se pueda llegar a un acuerdo con las loterías nacionales. Los bonos de participación en sorteos mundiales podrían aportar unos fondos de préstamos de los que no se podría disponer de otra manera. Podrían desempeñar una función de apoyo las crecientes remesas de los emigrantes y, a una escala más modesta, el incremento de las donaciones privadas.

51. En cada caso, sin embargo, se ha de considerar el alcance de la complementariedad. La tercera conclusión es que existe un riesgo evidente de desplazamiento. Los países que se adhieran al servicio financiero internacional pueden deducir implícitamente este compromiso de su asistencia oficial periódica para el desarrollo. Lo mismo cabe decir de los países que transfieran cualquier nueva asignación de derechos especiales de giro. El acuerdo para introducir un impuesto mundial puede significar que los gobiernos se sientan menos presionados para aumentar su asistencia oficial para el desarrollo, o que las empresas sean menos proclives a contribuir a la financiación altruista del desarrollo. Las medidas para estimular las donaciones privadas pueden afectar adversamente a las aportaciones de otra índole. La emisión de un bono mundial de participación en sorteos puede desplazar a otros préstamos para fines de desarrollo, aunque esto es menos probable si se centra en los inversores individualmente considerados.

52. ¿En qué medida presentan las propuestas ventajas distintas de los ingresos recaudados? Como ya se ha señalado, los tipos impositivos propuestos son muy inferiores a los defendidos para otros objetivos, aunque los impuestos que gravan tanto el consumo de energía como las transacciones monetarias pueden servir de impuestos correctivos. Hay una ventaja distributiva en lugar de una pérdida de eficiencia. De la misma manera, los incentivos fiscales a las donaciones privadas y las remesas de los inmigrantes pueden servir para alentar una actividad cuya oferta es insuficiente, algo que redundaría en beneficio tanto del receptor como del emisor. La cuarta conclusión es que hay posibles dobles dividendos, aunque son un subproducto y no la base principal de las propuestas. No se deberían exagerar los méritos del argumento favorable al doble dividendo.

53. La existencia de un doble dividendo no significa que no exista un costo. Con un impuesto ordinario, se puede decir que la carga de un impuesto que genera 1.000 millones de dólares consta de dos partes: los 1.000 millones de dólares que aportan los contribuyentes y el costo irrecuperable adicional (carga excesiva) debido al falseamiento de las decisiones económicas. Cuando existe un doble dividendo, el segundo elemento se convierte en un beneficio: las decisiones son mejoradas mediante el impuesto correctivo, aunque el primer elemento permanece y los ingresos se siguen recaudando. Hay buenas razones para esperar que los impuestos repercutirán en los usuarios finales. Esto es aplicable a los impuestos energéticos, ámbito en el que se han de considerar todas las repercusiones en materia de insumos-productos. La gente tiende a pensar inmediatamente en el efecto que un impuesto sobre las emisiones de carbono tiene en los gastos de los hogares en materia de combustible y transporte, aunque los costos energéticos también constituyen un insumo en otros sectores. Los gastos de funcionamiento del sector financiero, por

ejemplo, aumentarán, de manera que una parte puede traducirse en unos precios más elevados de productos sin una afinidad aparente. En el caso del impuesto Tobin, una desventaja es que no se puede determinar fácilmente la incidencia final. Es posible que una parte de la carga recaiga en los países en desarrollo: por ejemplo, si el impuesto reduce la corriente efectiva de remesas de los emigrantes. La otras medidas también pueden acarrear costos. El incremento en la asistencia oficial para el desarrollo que se prevé efectivamente en el marco del servicio financiero internacional ha de ser financiado, y los compromisos futuros pueden afectar a la situación presupuestaria de los países donantes. La desgravación fiscal de las remesas enviadas por los emigrantes entraña un costo para los países anfitriones. La quinta conclusión es que es ilusorio suponer que todos los costos se pueden evitar con la mera adopción de una vía de financiación alternativa.

54. Tanto en lo que respecta a los dobles dividendos como a las cargas de los costos, una importante consideración es el efecto en la macroeconomía. El propósito específico de algunas medidas, como la creación de derechos especiales de giro, es estimular la economía mundial. En el supuesto de un desempleo considerable y una infrautilización de la capacidad productiva, cabe la posibilidad de generar nuevos recursos con un costo escaso o nulo. Los países donantes pueden, a través del servicio financiero internacional, contraer empréstitos de una manera que sirva de estímulo macroeconómico. En la dirección opuesta, un aumento significativo de la financiación para el desarrollo puede tropezar con problemas de absorción. No hemos tratado aquí de evaluar estos argumentos macroeconómicos, a pesar de que son potencialmente importantes. Una sexta conclusión es que la política conducente a financiar la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio se ha de percibir en conjunción con el estímulo de la economía mundial y teniendo presente la cuestión de la absorción.

El camino a seguir

55. Cada una de las propuestas presenta una serie de obstáculos que hay que superar, lo que es fundamentalmente una cuestión de formulación. Por ejemplo, la estructura de premios de la lotería mundial se puede construir de una manera que contribuya a diferenciar el producto de las loterías nacionales y evitar los posibles efectos negativos de unos premios astronómicos. Hemos descrito las modalidades para incrementar la eficiencia del mercado de las remesas. Es probable que todo programa realista consista en un conjunto de medidas. Si bien un impuesto sobre las emisiones de carbono pudiera ser suficiente por sí mismo para recaudar los fondos necesarios, no cabe decir lo mismo de las demás propuestas que aquí se consideran. Ese conjunto de medidas podría ser formulado por las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, que supervisarían su introducción.

56. No obstante, la superación de los obstáculos es fundamentalmente una cuestión de actuación política. ¿Quiénes son los agentes principales? En primer lugar, los ciudadanos individualmente considerados desempeñan una función esencial. Los particulares pueden aportar una significativa contribución tanto con su apoyo privado como con la influencia que ejercen en los gobiernos. Los particulares hacen generosas donaciones benéficas, aunque una parte relativamente reducida de ellas va a parar al desarrollo. Ya hemos visto que hay un margen considerable para la globalización de las donaciones benéficas. Un apoyo creciente de las obras benéficas en pro del desarrollo sirve para ayudar directamente a los países pobres

e, indirectamente, para demostrar a los gobiernos de los países ricos las inquietudes de sus votantes.

57. Efectivamente, los gobiernos nacionales desempeñan una función esencial. En primer lugar, tienen un considerable efecto independiente. Actuando por su cuenta, el gobierno de un país rico puede adoptar medidas con objeto de aumentar las corrientes de financiación para el desarrollo. Un país podría, por ejemplo, prever en el impuesto sobre la renta desgravaciones para los contribuyentes que envíen remesas destinadas a financiar proyectos comunitarios en sus países de origen. Podría emitir un bono de participación en sorteos dedicado a la financiación para el desarrollo. Podría decidir la asignación de una parte de los beneficios derivados de su lotería nacional a fines de desarrollo. Podría igualar con fondos públicos las cuantías donadas por sus ciudadanos a obras benéficas en pro del desarrollo.

58. Esa equiparación también se aplica al ámbito internacional y los gobiernos pueden estar más dispuestos a aportar fondos cuando hagan lo propio otros países. La lógica del servicio financiero internacional es que una serie de países unen sus fuerzas para contraer el compromiso, lo que nos lleva al tipo de propuestas que requieren una actuación común, aunque basta que un importante subconjunto de países lleguen a un acuerdo. Entre ellas se incluyen el servicio financiero internacional y la lotería mundial. Por último, existen aquellas propuestas en que la participación de todos los países donantes es efectivamente necesaria, entre las que se incluyen la creación de nuevos derechos especiales de giro y (probablemente) el impuesto sobre las emisiones de carbono.

59. Nuestro centro de interés ha sido la función de los países de elevados ingresos, aunque el presente informe no sólo se dirige a esos países. Los países de medianos ingresos están cobrando creciente importancia como fuentes potenciales de la financiación para el desarrollo. Es mucho lo que los países en desarrollo pueden hacer para facilitar la promulgación eficaz de las propuestas aquí consideradas y entablar el diálogo necesario.

Notas

^a Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, presidido por el ex Presidente de México, Sr. Ernesto Zedillo. Véase en el documento A/55/1000 el informe del Grupo.