

**LA CREACIÓN DE NUEVOS IMPUESTOS COMO
FORMA DE FINANCIAR EL DESARROLLO.
PROPUESTAS RECIENTES***

*Alberto Gil Soriano***

Resumen: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son unas medidas decisivas para combatir la pobreza mundial, promovidas por la ONU y compartidas a nivel internacional que precisan de una gran cuantía de recursos para cumplirse. El llamado Consenso de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo y la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo reconocieron la utilidad de considerar fuentes innovadoras de financiación. En el presente artículo estudiaremos las propuestas más importantes de creación de nuevos impuestos como instrumentos para obtener recursos para financiar el desarrollo.

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Consenso de Monterrey sobre la financiación del desarrollo. Impuesto sobre las transacciones financieras. Impuesto sobre los billetes de avión.

Abstract: Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são medidas decisivas para combater a pobreza mundial, promovidas pela ONU e compartilhadas a nível internacional que precisam de uma grande quantia de recursos para se cumprir. O chamado Consenso de Monterrey sobre o financiamento para o desenvolvimento e a Declaração de Doha sobre o financiamento para o desenvolvimento reconheceram a utilidade de considerar fontes inovadoras de financiamento. No presente artigo estudaremos as propostas mais importantes de criação de novos impostos como instrumentos para obter recursos para financiar o desenvolvimento.

*Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2009-13199 del Ministerio de Educación del Gobierno de España.

** Doctor en Derecho Tributario Europeo por la Università di Bologna, Italia. Investigador FPU-MEC de la Universitat de València, España. Email: alberto.gil@uv.es

Palavras-chaves: Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Consenso de Monterrey sobre o financiamento do desenvolvimento. Imposto sobre operações financeiras, impostos sobre os bilhetes de avião.

1 La cooperación al desarrollo

El reconocimiento de que el desarrollo es un derecho inherente a cualquier ser humano y la aparición de la política de cooperación al desarrollo se conectan con determinados acontecimientos históricos, sociales y económicos que coinciden en el tiempo con el abandono de la idea proteccionista que el Estado del bienestar propugnaba. Ello tiene como consecuencia directa el aumento de desigualdades importantes entre los países en el plano económico, político y social, y por lo tanto se abre una brecha que marca desde ese momento las distancias entre países ricos y pobres¹. Así, y desde 1950, el producto mundial bruto se ha multiplicado por siete y el producto mundial *per capita* aproximadamente por tres, ambos en términos reales; sin embargo, el desarrollo de la economía, en términos mundiales, ha generado un vasto esquema de división y distribución inequitativa de los recursos mundiales².

La cooperación al desarrollo surgió en un contexto caracterizado por el proceso de descolonización tras la segunda guerra mundial, en un momento de fuerte expansión económica donde las instituciones internacionales tenían un importante papel en la promoción del desarrollo y el bienestar de la gente, en concordancia con el inicio de la guerra fría y el temor de los gobiernos occidentales a que se expandiera la influencia soviética en África, Asia y América Latina. Además, los países

¹ DEL ROMERO SÁNCHEZ CUTILLAS, Carmelina. **La política de cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana**: su consolidación como parte integrante de su acción exterior. Castellón: Universitat Jaume I, inédito, 2011, p. 7.

² RUBIO GUERRERO, Juan José. Mecanismos fiscales para la globalización económica y social: un enfoque de Hacienda Pública Internacional. **Economía industrial**, Madrid, nº 370, 2008, p. 33.

subdesarrollados que conocían su posición (que podía considerarse estratégica en ese momento), aprovecharon la coyuntura y forzaron de alguna manera ese proteccionismo que les reportaba beneficios económicos a cambio de alinearse en una u otra dirección política. El desplome de la Unión Soviética y la desaparición de ese conflicto bipolar entre dos mundos contrapuestos dieron lugar a una reorganización del poder y de la hegemonía política, económica, de la soberanía, y el orden mundial comenzó a mutar hacia una sociedad global.

Las nuevas condiciones existentes para los procesos de desarrollo en el actual contexto de la globalización han cambiado, la situación política, económica y política varía gradualmente. Especialmente han cambiado las condiciones de financiación al desarrollo a causa de la liberalización del movimiento de capitales a escala internacional. Asimismo han emergido problemas globales de desarrollo que trascienden las fronteras nacionales y que no pueden abordarse en el marco de los Estados sino que se necesitan nuevos mecanismos de cooperación transnacionales³.

Con la asunción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio u ODM, el Banco Mundial diseñó una estrategia de lucha contra la pobreza asumida por la ONU⁴ distinta de la que existía hasta el momento. Los ODM son unas medidas decisivas para combatir la pobreza mundial compartidas a nivel internacional, con un nivel de consenso sin precedentes y que ponen de relieve la importancia de un planteamiento de desarrollo basado en los derechos humanos. Para el año 2015 pretenden reducir a la mitad la pobreza y el hambre; garantizar el acceso universal a la enseñanza primaria; eliminar la desigualdad por razones de género; reducir la mortalidad materna e infantil en dos tercios y tres cuartos, respectivamente; frenar la propagación del VIH/SIDA y la incidencia de la malaria y otras enfermedades; garantizar la

³ATTINÀ, Fulvio. **El sistema político global**: introducción a las relaciones internacionales. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2001, p. 113.

⁴UNCETA SATRÚSTEGUI, Koldo. La crisis de la cooperación internacional al desarrollo. En GARCÍA DE LA CRUZ, José Manuel y DURÁN ROMERO, Gemma (coords.). **Sistema económico mundial y español**. Madrid: Thomson, 2007, p. 173-174.

sostenibilidad medioambiental y desarrollar una asociación global para el desarrollo.

A cuatro años del término fijado por la ONU para la consecución de los ODM, la situación es desigual y claramente mejorable: en términos generales, se ha registrado un progreso importante y continuado para reducir la pobreza extrema, así como otros objetivos como la educación primaria universal, la igualdad de sexos en la educación primaria y el acceso al agua. Sin embargo, 1.400 millones de personas siguen viviendo en la pobreza extrema y un sexto de la población mundial está desnutrido. En cuanto a la reducción de la mortalidad materna e infantil no ha habido apenas avances y las perspectivas de acceso a instalaciones sanitarias son también escasas.

2 La financiación para el desarrollo

2.1 Panorama

Para alcanzar esos fines la ONU convocó la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que tuvo lugar en Monterrey (México) del 18 al 22 de marzo de 2002. Los medios acordados para erradicar la pobreza, mejorar las condiciones sociales y los niveles de vida, así como proteger el medio ambiente se deben articular a través de la movilización de recursos financieros, públicos y privados, el aprovechamiento de esos recursos y el logro a nivel internacional de las condiciones económicas favorables para dicha empresa.

El llamado Consenso de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo⁵ y la posterior Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo⁶ reconocieron “la utilidad de considerar fuentes

⁵ 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, capítulo I, resolución 1, anexo.

⁶ Dicha Declaración reafirma el Consenso de Monterrey y plantea nuevas estrategias. Véase el Informe de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, Doha (Qatar), 29 de noviembre a 2 de diciembre de 2008. Publicación de las Naciones Unidas, capítulo I, resolución 1, anexo.

innovadoras de financiación” y dio lugar a lo que se ha convertido en una iniciativa de largo alcance que moviliza a países de diferentes niveles de desarrollo para que cumplan los ODM. Estas fuentes innovadoras de financiación del desarrollo no se limitan sólo a los impuestos, sino que también incluyen contribuciones voluntarias, mecanismos de mercado, garantías de préstamos y gravámenes. Tienen por objeto lograr una distribución más amplia de los beneficios de la globalización y se caracterizan por ser estables a largo plazo y por complementar la ayuda pública oficial.

Algunas estimaciones cifran entre 324.000 y 336.000 millones de dólares anuales (en el periodo 2012-2017) el déficit de recursos necesarios para alcanzar los ODM y los objetivos del Acuerdo de Copenhague sobre el cambio climático⁷. La crisis económica y financiera ha complicado más las cosas. El coste estimado del apoyo al sector financiero por parte de las economías más avanzadas se sitúa en 862.000 millones de dólares, un 2,7% del PIB de estas economías y con una tendencia a aumentar debido a la reciente crisis de la deuda soberana⁸. Ello ha provocado un aumento de los déficits y de la deuda pública a niveles de posguerra, superando el 7,6 y el 103% del PIB, respectivamente, en 2011 (en 2007 suponía un 1,3 y un 73%).

⁷LEADING GROUP ON INNOVATING FINANCING FOR DEVELOPMENT. **Globalizing solidarity: the case for financial levies**. Report on the Committee of experts to the taskforce on international financial transactions and development. Paris: LGIFD, 2010, p. 11, http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf_Financement_innovants_web_def.pdf. Acceso en: 2 de agosto de 2011. Véase también TRADE UNION ADVISORY COMMITTEE. **The parameters of a Financial Transaction Tax and the OECD global public resource gap, 2010-2020**. Paris: OECD, 2010, http://www.tuac.org/e-docs/00/00/06/7C/telecharger.phtml?cle_doc_attach=2104. Acceso en: 2 de agosto de 2011.

⁸En algunas economías del G-20 el apoyo financiero ha llegado al 6,2% del PIB. Véase FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. **A fair and substantial contribution by the Financial Sector. Final Report for the G-20**. Washington: IMF, 2010, <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf>. Acceso en: 2 de agosto de 2011 y COMISIÓN EUROPEA. **Public Finances in EMU 2009. European Economy**, vol. 5. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009, p. 44, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf. Acceso en: 2 de agosto de 2011.

Ese elevado déficit implica que los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) no se cumplan o que los niveles de asistencia se reduzcan, y así lo demuestran las cifras: la Conferencia Internacional de Monterrey acordó aumentar la AOD del 0,23% del PIB de los donantes en 2002 al 0,7%. En 2010 sólo se alcanzaba el 0,32% (incluida la condonación de deuda), y un 0,43% en el ámbito de la Unión Europea, donde la Comisión Europea ha dicho que no se alcanzará el 0,7% previsto para el año 2015, llegando sólo al 0,45% del PIB⁹. Por otro lado, los países en desarrollo son los que más están sufriendo la crisis: descenso del comercio mundial, cambio de rumbo de las corrientes de capital privado, caída de precios de los productos básicos, reducción de las corrientes de remesas hacia los países más pobres, así como la pérdida de ingresos y empleos debido a la contracción de la actividad económica a nivel mundial.

3 Los mecanismos de financiación innovadores

Con este gris panorama, los mecanismos de financiación innovadores se convierten en una herramienta fundamental para la obtención de recursos adicionales para distribuir entre los países de menor desarrollo. El éxito del impuesto solidario sobre los billetes aéreos o de UNITAID (Servicio Internacional de Adquisición de Medicamentos), entre otros, ha demostrado que es posible alcanzar objetivos a medio plazo a través de mecanismos de financiación no tradicionales. Ahora bien, estos mecanismos deben reunir unos requisitos que los hagan viables a largo plazo: suficiencia, impacto en el mercado, factibilidad, sostenibilidad y adecuación.

3.1 Características

En primer lugar, estas nuevas fuentes han de ser capaces de generar un volumen de ingresos anual suficiente para poder conseguir

⁹Commission Staff Working Document.EU Accountability Report 2011 on Financing for Development. Review of progress of the EU and its Member States.Documento SEC(2011) 500 de 19.4.2011. Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/documents/working-document-vol1_en.pdf. Acceso en: 25 de julio de 2011.

resultados visibles. Además de reducir el déficit de recursos necesarios también restaurarían la confianza en la eficacia de la cooperación global al desarrollo.

En segundo lugar, no podemos olvidar que la creación de estos mecanismos en mercados relativamente concentrados provocará distorsiones e incentivos para la evasión; por ello, el impacto sobre el mercado debe ser mínimo, pues ello podría ir contra el objetivo mismo del nuevo recurso¹⁰. En tercer lugar, los mecanismos deben ser técnica y jurídicamente factibles: esto es, debe existir o ser fácil establecer una estructura que permita obtener ingresos con un bajo coste administrativo. Esta característica puede requerir, en muchos casos, acuerdos globales para la recaudación, contra la doble imposición y contra la evasión, así como la compatibilidad con la normativa y obligaciones internacionales preexistentes. En cuarto y último lugar, los ingresos anuales deben ser sostenibles en el tiempo y adecuados, en el sentido que la fuente y los mecanismos deben ser los apropiados para financiar bienes públicos globales.

3.2 Tipos de mecanismos

Instrumentos tributarios. Los esquemas de tributación, globales o no, ofrecen probablemente el enfoque más prometedor para alcanzar unos volúmenes de recaudación suficientes para financiar los procesos de desarrollo económico a nivel mundial. La mayor parte de las propuestas fiscales persiguen crear una batería de desincentivos con el fin de internalizar los efectos externos negativos derivados de estas actividades y tratar de equilibrar los costes marginales sociales

¹⁰En Suecia ocurrió algo así cuando se instauró un impuesto sobre las transmisiones de valores: la recaudación fue mucho inferior a la estimada, produjo efectos negativos en otros impuestos, se produjo una gran migración del comercio de acciones al mercado londinense, se desincentivaron las transacciones (caída del 60% del volumen de comercio) y se encareció el coste de la deuda pública. Véase CAMPBELL, John Y. y FROOT, Kenneth A. International experiences with securities transaction taxes. En FRANKELL, Jeffrey A. (ed.) **The internationalization of equity markets**. Chicago: University of Chicago Press, 1994, p. 288.

con los precios que debería asumir el consumidor, como ocurre con la imposición medioambiental o los impuestos sobre alcoholes y tabacos: se trata de los llamados impuestos pigouvianos¹¹.

Hay que ser muy cuidadosos a la hora de diseñar este tipo de impuestos que pretenden un doble dividendo¹² (el desincentivo de una actividad, por una parte, y la recaudación tributaria, por la otra), pues si se consigue el objetivo principal, la recaudación descenderá progresivamente. En cualquier caso, el efecto dependerá de la elasticidad precio de la demanda del producto en el que se incorpora el impuesto. Otras propuestas no tienen esa función desincentivadora, como las propuestas de tasación sobre el correo electrónico o el comercio mundial. No pretenden interferir en comportamientos económicos específicos sino incrementar la recaudación y generar fondos para políticas concretas desde la vertiente de la oferta¹³. A nadie se le escapa, sin embargo, que además de la complejidad técnica, dichos impuestos tendrían una gran incidencia sobre los comportamientos individuales. En último lugar, hay otras propuestas con carácter tributario, pero mucho más difuso, como la creación de una lotería mundial o lotería humanitaria¹⁴.

¹¹ RUBIO GUERRERO, Juan José. Mecanismos fiscales para la globalización económica y social..., op.cit., p. 34.

¹² Sobre el doble dividendo en la imposición medioambiental, véase SANDMO, Agnar. **Environmental Taxation and Revenue for Development**. Discussion Paper No. 2003/86. World Institute for Development Economics Research. New York: United Nations University Press, 2003, pp. 5-6, <http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2003/dp2003-86.pdf>. Acceso en: 28 de julio de 2011

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ La naturaleza jurídica de los ingresos de loterías es controvertida. La lotería ha sido considerada tradicionalmente en los países del ámbito europeo, como España, como un monopolio fiscal, cuyo establecimiento responde sustancialmente a la idea de obtener ingresos. Los recursos obtenidos a través de ella se clasifican como ingresos de monopolio. Otros autores les otorgan directamente naturaleza tributaria, como Germán Orón. Véanse ORÓN MORATAL, Germán. Los juegos de azar en el sistema tributario. **Carta tributaria. Monografías**, nº 237. Valencia: Ciss Praxis, 1995, pp. 1-15 y MARTÍN QUERALT, Juan y otros. **Curso de Derecho Financiero y Tributario**. Madrid: Tecnos, 2007, p. 53-55.

Todos estos mecanismos incrementan, pero no necesariamente, la Ayuda Oficial al Desarrollo. Si se recaudan mediante legislación nacional pueden ser considerados como AOD en el caso de que los gobiernos destinen los ingresos a actividades típicas de desarrollo. Si se recaudan a través de un sistema de liquidación internacional no se consideran AOD. No obstante, si se asignan y gastan por una agencia internacional pueden clasificarse como flujos oficiales multilaterales para el desarrollo, concesionales o no.

Instrumentos financieros¹⁵. Los antecedentes de estos instrumentos se remontan a la crisis de la deuda de los años ochenta, resuelta con la creación en 1989 de los bonos Brady, en alusión al entonces Secretario del Tesoro de Estados Unidos. Dichos bonos titulizaron la deuda bancaria de países principalmente latinoamericanos, a fin de que la adquiriera una amplia base de inversionistas en forma de bonos negociables. Otro ejemplo son los bonos que emite la Facilidad Financiera Internacional, respaldados por compromisos vinculantes de los donantes¹⁶ o el mecanismo Debt2Health. Basado en un acuerdo facilitado por el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, los acreedores renuncian al reembolso de una parte de sus reclamos hacia deudores soberanos bajo la condición de que los países beneficiarios inviertan una cantidad equivalente previamente acordada en salud, a través del Fondo Mundial.

Otros instrumentos financieros conocidos son los bonos de la diáspora, la titulización de flujos futuros, los bonos indexados al crecimiento y la conversión de deuda pública en un descuento. Los bonos de la diáspora representan una fuente estable y económica de financiamiento externo, especialmente en épocas de tensión financiera. Para los inversionistas ofrecen la oportunidad de demostrar patriotismo ayudando a su país¹⁷.

¹⁵ Sobre los mecanismos financieros más relevantes, véase KETKAR, Suhas y RATHA, Dilip. **Innovative financing for development**. Washington: The World Bank, 2009.

¹⁶ Los fondos están administrados por la alianza GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunisation), que los asigna a proyectos de vacunación después de haber verificado su fiabilidad.

La titulización de flujos futuro tuvo lugar por primera vez cuando la empresa mexicana Telmex titulizó sus ingresos futuros en dólares de EE.UU. En la actualidad destaca la titulización de exportaciones de petróleo, minerales y metales; pasajes aéreos, comprobantes de tarjetas de crédito, remesas electrónicas y en papel y llamadas telefónicas internacionales; regalías petroleras y gasíferas e ingresos tributarios. Los bonos indexados al crecimiento están diseñados para que el interés del cupón varíe según la cifra de crecimiento del PIB de un país, para evitar el incumplimiento de los compromisos de deuda o la adopción de medidas económicas recaudatorias que impliquen menos crecimiento económico. Es un sistema poco usado por los riesgos que conlleva.

Otros instrumentos. Se trata de incentivos público-privados, garantías y seguros. Utilizando fondos públicos, se crean incentivos para la inversión privada o se diseñan servicios de seguros (*insurance-type facilities*) para gestionar catástrofes y riesgos meteorológicos. La doctrina los considera interesantes porque con una inversión pública modesta se pueden solucionar algunos cuellos de botella y fallos de mercado y tener un efecto catalítico significativo sobre la financiación para el desarrollo.

Los ejemplos más famosos son los compromisos anticipados de mercado para vacunas, el Mecanismo de Medicamentos Asequibles para la Malaria o la Facilidad Caribeña de Seguro contra Riesgo de Catástrofes. Los primeros consisten en un compromiso de financiación para subvencionar la compra futura (hasta un precio pre-acordado) de vacunas todavía no disponibles, suponiendo que estas vacunas sean desarrolladas y que exista demanda para las mismas en países en vías de desarrollo. El segundo consiste en subvenciones, gestionadas por el Fondo Global para facilitar el acceso de los países más pobres a las terapias de combinación basadas en artemisinina (ACTs). El tercero provee cobertura contra catástrofes de terremotos y huracanes a los

¹⁷ KETKAR, Suhas y RATHA, Dilip. Nuevas opciones de financiamiento: cuando el financiamiento escasea, los países en desarrollo deben utilizar enfoques innovadores para obtener capital. **Finanzas y desarrollo**, vol. 46, n° 2. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2009, pp. 43-45.

gobiernos del Caribe. Diseñado para cubrir la “brecha de liquidez” debido a la pérdida de ganancias después de un huracán o terremoto de gran magnitud, provee la cobertura a través del uso de pólizas paramétricas con capacidad (capital) en un fondo de reserva colectivo.

4 Experiencias y propuestas de nuevos impuestos para financiar el desarrollo

4.1 Impuestos sobre el carbono

El objetivo principal de un impuesto sobre el carbono es combatir los efectos del calentamiento global, producido precisamente por el uso masivo de combustibles fósiles. Se da la paradoja que los llamados gases de efecto invernadero son producidos por los países desarrollados, pero sus efectos más devastadores se dejan sentir en los países más pobres: elevación del nivel de los mares, desertificación, cambios en los patrones de cultivo agrícola, desastres naturales, así como aparición y extensión de nuevas enfermedades y de grandes emigraciones de poblaciones entre territorios. Con un impuesto sobre el carbono se racionalizaría la demanda y se crearían incentivos para una transición hacia energías alternativas sostenibles.

Además, esta nueva figura tributaria también generaría una corriente de ingresos que podría completar la AOD tanto multilateral como bilateral, así como los fondos mundiales para abordar los problemas urgentes del cambio climático, los conflictos y el VIH/SIDA. Es un impuesto con estabilidad recaudatoria, pues la producción y consumo de carburantes no está sujeta a grandes fluctuaciones, con lo que el consumo del producto es, a corto y medio plazo, estable. Por otro lado, desde el punto administrativo, la recaudación no es excesivamente compleja, ya que se asimila a un impuesto especial sobre fabricación, presente en casi todos los sistemas fiscales modernos.

Las estimaciones de la ONU sitúan en 75.000 millones de dólares anuales las cantidades que se podrían recaudar para financiar el desarrollo, aunque parte de esos recursos debería destinarse a paliar las externalidades negativas que se producirían en trabajadores y

empresas. Según una propuesta del Gobierno suizo, con un impuesto de 2 dólares por tonelada de dióxido de carbono se podrían recaudar 48.000 millones de dólares anuales¹⁸.

Suecia, Finlandia, los Países Bajos y Noruega instituyeron impuestos sobre el carbono en la década de los noventa. La Unión Europea, en el contexto de preparación de la Cumbre de la Tierra en Río, sopesó con fuerza la idea de aplicar un impuesto sobre el carbono a los Estados miembros. En junio de 1992 se presentó una propuesta de directiva¹⁹ que establecía un impuesto de ámbito nacional de tipo mixto que gravaba las diferentes formas de energía en función de su contenido energético y de las emisiones de dióxido de carbono, con numerosas exenciones para las energías limpias y con un tipo impositivo que iría aumentando de 3 dólares por barril de petróleo en 1993 a 10 dólares en el año 2000. Sin embargo, algunos gobiernos bloquearon la medida. En 1995 se presentó una propuesta modificada de la Directiva²⁰ que permitía a los Estados miembros fijar libremente los tipos impositivos durante un período transitorio y fracasó de nuevo. Posteriormente se presentaron propuestas más descafeinadas si cabe. Finalmente se optó por poner en marcha el plan de intercambio de derechos de emisión²¹.

Italia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá han analizado la posibilidad de establecer impuestos semejantes. En Francia, el Presidente Sarkozy propuso a finales de 2009 la creación de un impuesto al carbono, pero la aprobación de dicha propuesta fue declarada inconstitucional por el *Conseil Constitutionnel* por contener

¹⁸ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos en materia de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo**. Nueva York: ONU, documento A/64/150, p.15.

¹⁹ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se crea un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía, documento COM(92) 226.

²⁰ Propuesta modificada de Directiva del Consejo por la que se crea un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía, documento COM(95) 172.

²¹ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad.

numerosas excepciones (el impuesto no se aplicaba al 93% de las emisiones industriales²²) que atentaban contra el principio de igualdad tributaria. Sarkozy volvió a presentar una propuesta modificada, pero no la aplicará hasta que no se alcance un compromiso comunitario. O lo que es lo mismo, echó la culpa a la Unión Europea para tapar un fracaso suyo. Australia acaba de aprobar un impuesto de 23 dólares australianos por tonelada de carbono efectivo a partir del 1 de julio de 2012.

Recientemente el Fondo Monetario Internacional ha propuesto un impuesto mundial uniforme sobre el dióxido de carbono para mitigar los efectos del cambio climático. Según las estimaciones de este organismo internacional, si todos los países instituyeran este impuesto para el año 2013, el precio del carbono ascendería a 86 dólares por tonelada en 2040, lo que representaría un aumento de 0,07 dólares por litro de gasolina y un ingreso tributario de 71 dólares por tonelada de dióxido de carbono. Supondría un 0,1% del PIB mundial en 2020, pero más de un 3% en el año 2060. Su ámbito de aplicación global plantea problemas, como ha puesto de manifiesto la ONU, pues afectaría negativamente a los países pobres, que necesitarían transferencias financieras para reducir el impacto de la medida. Dicha organización es partidaria de aplicarlo sólo a las economías maduras²³.

Otro efecto adverso sería la generación de procesos inflacionistas, aunque no se produciría un efecto piramidal como ocurre en los impuestos generales sobre el consumo, ya que se configura como un impuesto específico y no *ad valorem*.

En cualquier caso, el principal problema de la imposición sobre el carbono no es técnico sino político. Los gobiernos se ven presionados a no implementar este tipo de impuesto por la rotunda negativa de numerosos sectores económicos, vinculados estrechamente a las fuentes

²² Impuesto Global a las Emisiones de Carbono: después de Copenhague. Perspectiva. **Análisis Tributario**, enero. Lima: AELE, 2010, http://www.aele.com/img_upload/d2daea40e22128a9bfc198889d5bc9e1/Carbono.pdf. Acceso en: 27 de julio de 2011.

²³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Informe del Secretario General...**, *op.cit.*, p. 16.

de energía convencionales. Por otro lado, las naciones productoras y exportadores de petróleo y gas se oponen, dado el riesgo potencial derivado de las pérdidas de recaudación.

Como siempre, habrá que consensuar un sistema que compense a los perjudicados, entre los que –no olvidemos – se encuentran los países más pobres, porque son los más dependientes de las energías fósiles. No tendría sentido instaurar un impuesto para frenar el calentamiento global y para obtener recursos para el desarrollo si los principales perjudicados son, precisamente, los países con menor nivel de desarrollo.

4.2 Impuesto sobre los billetes aéreos internacionales

Hasta hace poco, la manera habitual de tasar la aviación era a través de los fuelóleos de aviación, bien a través del IVA o de impuestos especiales o bien a través de impuestos *ad valorem* sobre el precio final del billete, aunque en ambos casos los vuelos internacionales solían estar exentos. Como novedad, en 2006, el Presidente de Brasil, el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia y los Gobiernos de Chile, Noruega y Reino Unido establecieron un pequeño impuesto sobre los billetes aéreos, cuyos aportes combinados facilitarían el acceso al tratamiento contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria.

Se articula como un impuesto específico sobre el número de pasajeros embarcados. En Francia recibe el nombre de *taxe de solidarité sur les billets d'avion* y está en vigor desde el 1 de julio de 2006. Aunque el obligado tributario son las compañías aéreas, éstas repercuten el impuesto a los pasajeros en el precio final del billete. El impuesto oscila entre el 1€ para vuelos con destino a la UE, Espacio Económico Europeo y Suiza en clase económica y los 40€ para vuelos a otros países en clase *business*²⁴. En Francia viene obteniendo desde 2007 unos ingresos anuales aproximados de 160 millones de euros y ha convertido al país en el primer donante de UNITAD.

²⁴<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Guide-de-la-taxe-de-solidarite-sur.html>. Acceso en: 28 de julio de 2011. Véase también el estudio de BARBER, Nicolas y VINCENT, Bruno. **La taxe de solidarité sur les billets d'avion**. http://www.enpc.fr/fr/formations/ecole_virt/cours/lenoir/dossiers0506/taxe_de_solidarite.pdf. Acceso en: 28 de julio de 2011.

En la actualidad se estudia una variación de este impuesto basada en la idea de recaudar sumas de dinero muy pequeñas del gran número de viajeros de todo el mundo sobre una base exclusivamente voluntaria. De este modo, la donación no provendría únicamente de donantes de países desarrollados y la estabilidad a lo largo del tiempo no dependería de contribuciones obligatorias, sino de la suma de un gran número de pequeñas donaciones. Asimismo, el sistema se gestionaría a través de internet y mecanismos de pago automático, lo cual eliminaría prácticamente los gastos de recaudación.

4.3 Impuesto sobre las transacciones financieras

La idea de gravar las transacciones financieras no es nueva. En 1936, Keynes dijo que “*los casinos deberían ser inaccesibles y caros a favor del interés público. Y quizás debería ocurrir lo mismo con la bolsa*” y que “[...] *un impuesto sobre todas las transacciones sería la mejor reforma para disminuir la especulación que sufren las empresas americanas*”²⁵. Esta idea fue desarrollada posteriormente por el premio Nobel de Economía James Tobin, que propuso un impuesto sobre las transacciones cambiarias²⁶. Con ese impuesto pretendía reducir la volatilidad de los mercados financieros internacionales al aumentar los costes de transacción. Posteriormente, ya en los años noventa, los primeros espadas de la economía mundial (Stiglitz, Summers, etc.) también escribieron sobre la cuestión.

Aunque el debate está presente desde las crisis financieras de los años noventa, la actual crisis financiera y económica lo ha avivado, dando lugar a multitud de propuestas de nuevos impuestos. Por tanto, no se trata de una propuesta única y válida para todos los Estados, hecho que complica la tarea de síntesis que se pretende realizar. En ese sentido, también varía el destino que se quiere dar a los fondos recaudados: la mayoría de propuestas esconden una finalidad

²⁵KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money**. London: Macmillan and Co. Limited, 1936, p. 143.

²⁶TOBIN, James. **The New Economics One Decade Older**. Princeton: Princeton University Press, 1978 y TOBIN, James. A proposal for international monetary reform. **Eastern Economic Journal**, vol. 4, issue 3-4, julio-octubre, pp. 153-159.

recaudatoria, vista la acuciante necesidad de ingresos que tienen los Estados para reducir sus déficits públicos. Sólo una minoría de las propuestas destinan los fondos a la financiación del desarrollo.

El Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo propuso un impuesto con un tipo del 0,005% sobre las operaciones en divisas para conseguir fondos para el desarrollo, ampliando la propuesta defendida por la red británica *Stamp Out Poverty*. Sus estimaciones calculan que se obtendrían entre 20.000 y 40.000 millones de dólares anuales. La mayoría de propuestas contemplan la creación del impuesto con un triple objetivo, entre el que no se incluye la financiación para el desarrollo. Así, se pretende 1) mejorar la eficacia y estabilidad de los mercados financieros y reducir su volatilidad y efectos perjudiciales de la asunción de riesgos excesivos; 2) conseguir que el sector financiero contribuya equitativa y sustancialmente a la financiación del gasto público²⁷ y 3) contribuir a la consolidación fiscal necesaria tras la crisis, de la que el sector financiero ha sido el mayor responsable.

Las propuestas más sólidas y elaboradas doctrinalmente son dos. La primera la defiende el Instituto Austríaco de Investigación Económica (WIFO), que propone el establecimiento de un impuesto sobre las transacciones financieras con un tipo uniforme, situado entre el 0,1 y el 0,01%, que obtendría una recaudación de entre el 0,455 y el 2,4% del PIB mundial, lo que supondría entre 200.000 y 1 billón de dólares anuales. La segunda propuesta es de Paul Bernd Spahn, de la Goethe-Universität de Frankfurt, que propone la creación del *Tobin-cum-Circuit Breaker Tax*, un impuesto consistente en dos partes integradas: la primera parte tendría como base imponible las “operaciones de divisas relevantes”²⁸, a un tipo del 0,1%, y la segunda

²⁷Véase HEMMELGARN, Thomas y NICODÈME, Gáetan. **The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy**. Taxation Papers, Comisión Europea, Working paper nº 20/2010. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, p. 29 y KAPOOR, Sony. **The Financial Crisis – causes & cures**. Bruselas: European Trade Union Institute aisbl, p. 89, <http://www.etui.org/content/download/2013/22532/file/Financial+Crisis+-+causes+and+cures+www.pdf>. Acceso en: 2 de agosto de 2011.

²⁸SPAHN, Paul Bernd. **On the feasibility of a Tax on Foreign Exchange Transactions**. Frankfurt: Goethe-Universität, 2002, <<http://wiwi.uni-frankfurt.de/profs/spahn/tobintax/Tobintax.pdf>> Acceso en: 2 de agosto de 2011.

parte sería un cargo adicional para desalentar la especulación, inspirado en el fallido Sistema Monetario Europeo, que se basaba en una unidad monetaria europea (ECU) y unas bandas de fluctuación. Para Spahn, todo lo que supere una determinada banda de fluctuación debería gravarse con un tipo de entre el 50 y el 100%²⁹. El citado autor estimó unos ingresos anuales de entre 16.500 y 20.800 millones de dólares.

El elemento objetivo o hecho imponible del impuesto sería la transmisión de acciones, bonos, operaciones con divisas y sus derivados, aunque ninguna propuesta detalla con concreción el diseño del impuesto. La realización del hecho imponible se plantea cuando se perfecciona el contrato, cuando éste se registra en contabilidad o cuando se liquida el negocio, es decir, cuando se efectúa el pago. Parece que sea más factible técnicamente fijar el devengo al final de la cadena, es decir, en el momento del pago o liquidación³⁰. Otra consideración importante es la territorialidad: el FTT puede aplicarse sobre transacciones según el lugar de realización del negocio, la nacionalidad de los operadores y/o la nacionalidad del emisor de los valores. Para la determinación del ámbito espacial, Kenen desarrolla el principio de residencia (*national principle*) y el principio de la fuente (*market principle*)³¹. Parece que lo más adecuado sería adoptar este segundo criterio: aunque conlleva un riesgo de deslocalización, no es muy significativo debido a los altos costes que implica. Las ventajas de Londres como centro financiero y “monopolio natural” para el comercio de divisas son mayores que las de cualquier otro centro financiero, incluso los situados fuera del huso horario europeo.

La base imponible la determinaría el valor nominal de los acciones, bonos y divisas. Para los derivados habría que ceñirse al

²⁹Tipo que además no sería confiscatorio porque sólo se aplicaría a la parte del precio que excediera de los márgenes considerados deseables. Ibid., p. 20.

³⁰SCHMIDT, Robert. **A feasible foreign exchange transactions tax**. Ottawa: The North-South Institute, 1999 y SCHMIDT, Robert. Efficient capital controls. **Journal of Economic Studies**, vol. 28(3), pp. 199-212.

³¹KENEN, Peter. The feasibility of taxing foreign Exchange transactions, en UL HAQ, Mahub et al. **The Tobin tax: coping with financial volatility**. Nueva York: Oxford University Press, 1996, p. 148 y ss.

precio al contado (del subyacente) o al precio de entrega (del futuro). Los *swaps*, que representan una inversión apalancada al 100% en el valor de referencia, podrían gravarse sobre su valor nominal (incluso al doble de éste, ya que suponen la compensación de posiciones largas y cortas en ese activo). Para las opciones podría elegirse entre el valor inicial de mercado o prima, como ocurre en la India, o el precio de ejercicio, como en Reino Unido, o en el valor del activo subyacente³². El tipo impositivo varía según la propuesta de que se trate, y oscila entre el 0,005 y el 0,1%. Finalmente, y en cuanto al sujeto pasivo, se baraja tasar a los operadores (bancos, compañías aseguradoras y fondos de inversión) o a las infraestructuras (mercados organizados, plataformas de negociación, sistemas de liquidación y ejecución, cámaras de compensación o registros de operaciones), opción que sería la más barata³³.

En definitiva, vamos a oír hablar mucho del impuesto sobre las transacciones financieras, y así lo ha manifestado el Consejo Europeo³⁴, el Fondo Monetario Internacional, el G-20 y numerosos mandatarios internacionales, pero vamos a oír hablar poco de destinar sus fondos al desarrollo. La actual crisis financiera y económica ha situado a numerosos Estados al borde del abismo (o los ha arrojado a él) y sus necesidades de financiación hacen que la ayuda al desarrollo quede relegada a tiempos mejores. Como siempre, lo urgente prevalece sobre lo importante. Por otro lado, la creación de esta figura es técnicamente compleja y, como ya hemos dicho de otras figuras tributarias, precisa de un acuerdo a nivel mundial para que su aplicación sea lo más efectiva posible. Tendremos que esperar.

³²MATHESON, Thornton. **Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence**. International Monetary Fund WP/11/54, Washington: International Monetary Fund, 2011, pp. 169-171, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1154.pdf>. Acceso en: 2 de agosto de 2011.

³³De hecho, muchas de estas infraestructuras ya recaudan algunas contribuciones, como el *Continuous Linked Settlement* o el *NYSE Euronet*.

³⁴Conclusiones del Consejo Europeo de 13 de junio de 2010, Documento EUCO 13/10, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/115349.pdf> Acceso en: 2 de agosto de 2011.

4.4 Outras alternativas

a) Tributación sobre internet y correo electrónico

El Informe de Desarrollo Humano 1999 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) propuso gravar el correo electrónico por Internet para financiar el acceso de los países más pobres a la red informática mundial. Un impuesto de un centavo de dólar estadounidense por cada 100 transmisiones extensas por correo electrónico recaudaría unos 70.000 millones de dólares por año que se podrían emplear para ayudar a millones de personas en el mundo en desarrollo a acceder a la información, sostiene el IDH. Las tecnologías de información y comunicación son grandes herramientas para el desarrollo, pero muchos en los países pobres no tienen acceso a ellas, asegura el IDH. Ha surgido una barrera invisible que es “como una red mundial, que abarca a los conectados y, silenciosa y casi imperceptiblemente, excluye al resto”³⁵.

Este impuesto parte de una idea anterior, el “*bit tax*”, propuesto por primera vez por por Arthur J. Cordell en el informe “*The new Wealth of Nations*”, presentado al club de Roma, el 30 de noviembre de 1994 en Buenos Aires³⁶. La propuesta consistía en gravar la transmisión de información a través de las redes informáticas, asociado al tráfico de datos, que sería la riqueza gravada. Se proponía que el servidor o proveedor de servicios de internet fuera el encargado de recaudar y pagar. Sin embargo, una configuración así atentaría contra el principio de capacidad económica (se gravaría con la misma intensidad tanto operaciones comerciales como cualquier transmisión de datos entre particulares sin finalidad lucrativa) y contra el principio de neutralidad, pues se crearían distorsiones en el mercado para productos idénticos (pensemos en un programa informático comprado en una tienda o descargado de internet, que costaría más). Otras

³⁵UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). **Human Development Report**, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 63, <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_1999_EN.pdf> Acceso en: 2 de agosto de 2011.

³⁶Véase CORDELL, Arthur J. **The New Wealth of Nations: Taxing Cyberspace**. Toronto: Between The Lines, 1997.

variaciones de este impuesto, limitadas hasta la fecha al ámbito teórico, serían el impuesto sobre el módem o el impuesto sobre el teléfono³⁷.

Tanto Estados Unidos como la OCDE y la Unión Europea se han mostrado contrarios a establecer nuevos impuestos sobre el comercio electrónico, pues ello atentaría contra los principios de capacidad económica, neutralidad, simplicidad, flexibilidad y transparencia. Sería mejor aprovecharse de los tributos indirectos ya existentes, como el IVA, aunque con algunas modificaciones para adaptarlo a la nueva realidad.

El profesor Scott A. Taylor propuso la recaudación compartida por los Estados del impuesto sobre el consumo en operaciones internacionales: la exportación de suministros online se sometería al impuesto sobre el consumo del país de destino, en las condiciones y con los requisitos que el mismo determinara. El Estado de destino tendría que ceder parte de la recaudación al país de origen y aún saldría beneficiado, porque a fecha de hoy, la falta de competencias del país de destino le impide aplicar el impuesto. En el diseño del impuesto jugarían un papel importante los intermediarios financieros, que aplicarían el impuesto a cambio de un pequeño porcentaje de la recaudación³⁸. La propuesta reviste bastante complejidad técnica y plantea importantes problemas como el establecimiento permanente, el anonimato del comprador, etc. Ello, unido a la poca voluntad política de implantar dicha figura tributaria a nivel mundial han hecho que la propuesta haya caído en el olvido en los últimos años.

b) Impuesto sobre el comercio de armas

Aunque las primeras propuestas de imposición del comercio

³⁷Sobre la cuestión, véase HORTALÀ I VALLVÉ, Joan et al. **La fiscalidad del comercio electrónico**. Valencia: CISS Praxis, 2000.

³⁸TAYLOR, Scott A. **Un impuesto ideal sobre el consumo en el comercio electrónico en una economía global**. Revista de la Facultad de Derecho de Granada, vol. 5, 2002, pp. 757-776 y MARTOS, Juan Jesús. **Perspectivas en torno a la tributación indirecta del comercio electrónico. Comentario a la ponencia de Scott A. Taylor “Un impuesto ideal sobre el consume del comercio electrónico en una economía global”**. Revista de la Facultad de Derecho de Granada, vol. 5, 2002, p. 777-787.

de armas se remontan a los años ochenta y noventa³⁹, la propuesta más seria fue hecha por el expresidente de Brasil, Lula da Silva, en la reunión ampliada del G-8 celebrada en Evian (Francia) en 2003. Los objetivos que pretende la creación de este impuesto serían a) reducir el volumen del comercio de armas⁴⁰; b) reducir el gasto en importación de armas; c) aportar ingresos sustanciales a un fondo internacional y d) compensar a las víctimas de las guerras⁴¹. Como en las propuestas de la tasa Tobin, se produciría un doble beneficio: reducción de un mal público y aumento de la recaudación.

El diseño del impuesto debería tener en cuenta que todos los países tiene derecho a defenderse, tanto si producen o no las armas que necesitan. Dicho diseño no debe, además, discriminar entre productores y no productores, pues ello crearía una carga indebida en los países en desarrollo con un entorno geopolítico difícil. El comercio de armas es muy competitivo y a la vez está muy concentrado por el lado de la producción: por ello, la participación universal es una condición necesaria, pues de otro modo se fomentarían las actividades fuera de control y se alterarían los flujos comerciales sin obtener efecto alguno sobre el volumen global de compra de armas.

³⁹INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **North-South. A Programme for Survival.** Report of the Independent Commission chaired by Willy Brandt. London: Pan Books, 1980 y UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). **Human Development Report,** Oxford: Oxford University Press, 1994, <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>>. Acceso en: 2 de agosto de 2011.

⁴⁰Partiendo de que existe cierta elasticidad de precios que existe para determinadas categorías de armas, el consiguiente aumento de los precios (los productores y exportadores trasladarían el impuesto al coste final) podría conducir a una disminución de las adquisiciones, aunque por razones de seguridad nacional, no es de esperar que se reduzca de forma significativa el gasto público en armas. También podría ocurrir que los países pobres no pudieran adquirir la cantidad de armas que necesitan para defenderse. Véase **Imposición sobre el comercio de armas**, <www.2015ymas.org/?rubrique23&entidad=Textos&id=3565>. Acceso en: 2 de agosto de 2011.

⁴¹BRZOSKA, Michael. Taxation of the global arms trade? An overview of the issues. **Kyklos**, vol. 57, fasc. 2, p. 151.

El diseño ideal del impuesto consistiría en gravar todas las transacciones de armas convencionales pesadas, nuevas o usadas, incluidas las compras y donaciones, nacionales o internacionales, una vez alcanzado el acuerdo de todos los productores de armas. Con este diseño se dejarían fuera las armas pequeñas y ligeras, cuyo aumento de precios podría crear nuevos incentivos para el comercio ilícito. Teniendo en cuenta que se calcula que el comercio de armas pesadas supone entre 30.000 y 50.000 millones de euros, un impuesto del 10%⁴² supondría unos ingresos de entre 3.000 y 5.000 millones de euros anuales. El impuesto se recaudaría en el lugar de exportación, por se la opción técnica más viable: el número de países exportadores es menor que el de importadores, los países exportadores suelen estar más industrializados y cuentan con más experiencia en la imposición a la exportación y con agencias tributarias mucho más efectivas.

Vista la elasticidad precio de la oferta y de la demanda, la mayor carga tributaria la asumirá el comprador, la mayoría de los cuales son países en desarrollo (en teoría los que deberían ser beneficiarios de los fondos recaudados por este nuevo impuesto). Técnicamente es un impuesto posible, pero se enfrenta al problema de la transparencia (mejor dicho, la no transparencia) del comercio mundial de armas y a la negativa política de muchos Estados, presionados por grupos de interés que agrupan al sector armamentístico. Sin embargo, y coincidiendo con Brzoska, no descartemos que la idea de tasar el comercio de armas vuelva tarde o pronto a la agenda política⁴³.

c) Lotería mundial

Las loterías nacionales han sido tradicionalmente un monopolio estatal cuyo objetivo era recaudar fondos para financiar los gastos

⁴²La fijación del tipo impositivo es una decisión clave. Un tipo alto podría favorecer la evasión fiscal y el comercio ilícito, así como mayores retenciones de los Estados más afectados y del sector armamentístico. Un tipo bajo podría plantear dudas sobre la rentabilidad del sistema, pues es necesario crear un organismo intergubernamental encargado de aplicar y controlar este instrumento con elevados costes fijos.

⁴³BRZOSKA, Michael. Taxation of the global arms trade?... *op.cit.*, p. 167.

públicos. En 2001 había, al menos, 177 organismos públicos de lotería (nacionales y regionales), con un volumen de ventas que ascendía a 126.000 millones de dólares. En las últimas décadas el sector del juego se ha ido liberalizando y se estima que el comercio mundial del juego supone 1 billón de dólares, de los cuales 32.000 millones se generan en el juego on-line. A nadie se le escapa que el gran volumen de negocio del sector podría utilizarse para aportar fondos para financiar el desarrollo.

Desde los años setenta ha habido propuestas de crear una lotería mundial para financiar los proyectos de cooperación y desarrollo de la ONU. Las propuestas más recientes son de Childers y Urquhart⁴⁴ y del antiguo presidente de Finlandia, Mr. Martti Ahtisaari, junto a la ONG Crisis Management Initiative y el Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés⁴⁵.

La lotería mundial, también debatida en el seno del Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo, consistiría en un juego con garantías para generar recursos estables, adicionales y previsibles destinados a financiar bienes públicos mundiales. Las propuestas se articulan en tres modelos: a) utilizando los operados ya instalados, tal como ocurre con la *Viking Lotto* en Escandinavia o el *Euromillones* en nueve países de Europa; b) creando una empresa internacional encargada directamente de la organización de la lotería, por ejemplo, bajo el paraguas de la Asociación Mundial de Loterías (*WLA, World Lottery Association*) y c) asignando parte de los ingresos de un juego ya existente a la ayuda al desarrollo. En los tres escenarios sería necesario establecer una normativa internacional para regular a los organizadores, para transferir la recaudación a un fondo de lotería mundial y para distribuir los fondos a los programas de desarrollo.

⁴⁴CHILDERS, Erskine y URQUHART, Brian. **Renewing the United Nations System**. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 1994, p. 155.

⁴⁵Véase AHDE, Matti; PENTIKÄINEN, Antti y SEPPÄNEN, Juha-Matti. **Global Lottery**. Preparado para el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (8 de marzo). Helsinki: Office of President Ahtisaari (Crisis Management Initiative), 2002. Véase también <http://www.cmi.fi/images/stories/publications/reports/2002/global_lottery_presentation.pdf>. Acceso en: 2 de agosto de 2011.

El establecimiento de este tipo de lotería se enfrenta a dos grandes retos: la competencia con las loterías nacionales (y por tanto, su previsible oposición) y el juego por internet, que está ganando mucho mercado en los últimos años. Respecto al primer problema, la manera más efectiva de reducir la competencia sería establecer premios de cuantía inferior a los de la lotería nacional (en el caso de versiones nacionales de la lotería mundial) o inferior a cualquier lotería nacional (en el caso de una única lotería mundial). El segundo sistema parece más eficaz porque se evitarían las variaciones de premios entre Estados y los mercados “grises” transfronterizos⁴⁶, prohibidos por la mayoría de Estados.

El otro reto es la competencia del juego por internet. Un informe del Ministerio del Interior británico (*UK Home Office*) estima que el juego online supone un 3,2% del juego total, unos 32.000 millones de dólares anuales, de los cuales 7.500 millones de dólares al año⁴⁷ corresponden a las loterías online. El sector está poco regulado, los operadores se establecen en jurisdicciones con normas laxas (pequeñas islas caribeñas y los paraísos fiscales tradicionales, como Gibraltar y las Islas del Canal) y además se aprovechan de las lagunas normativas existentes, cuando no sortean la aplicación de la ley. Las perspectivas a largo plazo para este nuevo sector de negocio son grandes, más teniendo en cuenta la influencia del lobby del juego estadounidense para influir en la regulación de este sector.

⁴⁶Es decir, comprar loterías de otro país con un coste de transacción relativamente bajo. Es una práctica prohibida por la mayoría de Estados, pero por ejemplo, la lotería inglesa se vende ilegalmente en Hong Kong con una prima de poca cuantía. Véase ADDISON, Tony y CHOWDHURY, Abdur R. **A Global Lottery and a Global Premium Bond**. Discussion Paper No. 2003/80. World Institute for Development Economics Research. New York: United Nations University Press, 2003, p. 7, <<http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2003/dp2003-80.pdf>>. Acceso en: 2 de agosto de 2011.

⁴⁷GAMING BOARD FOR GREAT BRITAIN. **Internet Gambling: Report to the Home Secretary by the Gaming Board for Great Britain**. Véase también INSTITUT SUISSE DE DROIT COMPARÉ y COMISIÓN EUROPEA. **Study of gambling services in the internal market of the European Union. Final Report**. Dorigny: ISDC, 2006, <http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm>. Acceso en: 2 de agosto de 2011.

En definitiva, la lotería mundial se enfrenta a un sector saturado en muchos países, especialmente en los más desarrollados, donde la lotería tradicional compite con otras opciones de juego, todo ello en un sector liberalizado (Europa) o con operadores privados con un profundo conocimiento del mercado (Asia). Funcionaría bien en los países subsaharianos, pero no se trata de un gran mercado. ¿Y cuánto se podría recaudar con esta lotería? En primer lugar, la mayoría de los fondos se obtendrían en los países desarrollados. Si la lotería mundial alcanzara un 10% del beneficio bruto de las loterías del mundo (62.000 millones de dólares en 2001), recaudaría 6.200 millones de dólares al año, un porcentaje sustancial de la ayuda oficial al desarrollo prestada en 2001 (59.500 millones de dólares)⁴⁸.

En resumen, en la actualidad se dan las condiciones técnicas para establecer una lotería mundial a través de internet, lo cual reduciría sustancialmente los costes administrativos. Además, una única autoridad reguladora sería mucho más eficaz para gestionar el sistema y tendría un potencial de mayor alcance que el de las loterías nacionales. Sin embargo, son estas ventajas las que hacen que el proyecto encuentre una mayor oposición por parte de éstas. Esto, unido a la creciente competencia en el sector hacen que cada vez sea más difícil instaurar esta lotería. De hecho, las últimas propuestas doctrinales datan de los primeros años dos mil.

d) Otros

Además de los mecanismos mencionados, también se habla de crear permisos de emisión de CO₂, del principio de solidaridad digital⁴⁹,

⁴⁸ADDISON, Tony y CHOWDHURY, Abdur R. *A Global Lottery...*, *op.cit.*, p. 9.

⁴⁹El Fondo de Solidaridad Digital consiste en la participación voluntaria de las autoridades públicas y/o de las entidades privadas que han decidido aplicar un nuevo mecanismo de financiación del desarrollo, bautizado como el “**Principio de Ginebra**”. Se trata de una contribución de un 1% sobre la contratación pública relativa a las tecnologías de la información, pagada por el vendedor en función de sus ganancias. Al estar claramente especificada en la licitación y al no poder ser objeto de interpretación o negociación, dicha contribución al Fondo, que ha de ser aportada por la empresa que gana la licitación, no representa en absoluto una distorsión de la competencia. Con esta contribución se adjudica la denominación “Solidaridad digital”. Véase <<http://www.dsfsn.org/sp/19-sp.htm>>. Acceso en: 2 de agosto de 2011.

de la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo, de derechos especiales de giro⁵⁰ o de simplemente reforzar la cooperación internacional en cuestiones tributarias.

5 Conclusiones

La financiación para el desarrollo no pasa por uno de sus mejores momentos: la crisis financiera y económica y la necesidad de consolidación fiscal que tienen la mayoría de Estados desarrollados, a causa de sus abultados déficit y deuda pública, hace que éstos releguen a un segundo plano la cooperación al desarrollo. A día de hoy, los Objetivos de Desarrollo del Milenio no se van a cumplir, pero lo peor de todo es que estamos en niveles anteriores a la crisis: podría hablarse de una década perdida en lo que a financiación para el desarrollo se refiere.

En los últimos años, y precisamente con motivo de la crisis, viene tomando fuerza la idea de crear un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales, con la idea de que las entidades financieras contribuyan de un modo sustancial y equitativo a paliar los efectos de una crisis de la que han sido los mayores responsables. Se han hecho propuestas ambiciosas, pero esa misma ambición las hace técnica y políticamente complejas. Por otro lado, ya nadie habla de destinar los fondos obtenidos a la financiación del desarrollo, sino simplemente de destinarlos a reducir el déficit y la deuda pública de los Estados desarrollados, los máximos beneficiarios de ese impuesto.

Por tanto, y con la vía de la FTT (*financial transactions tax*) bloqueada, se hace necesario idear nuevos mecanismos globales que

⁵⁰Medio de pago creado por el Fondo Monetario Internacional que se asigna a sus países miembros en función de su cuota de participación. Se trata de un instrumento financiero o unidad de reserva que puede ser utilizado como unidad de cuenta por muchos organismos internacionales al poder cambiarse por divisas del país que las necesite, pero en ningún caso puede ser utilizado en la compra de bienes y servicios. También es muy conocido por su acrónimo DEG. Véase también <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/sdrs.htm>>. Acceso en: 2 de agosto de 2011.

sean capaces de recaudar fondos de un modo suficiente, factible, sostenible en el tiempo y con poco impacto en el mercado. En ello lleva trabajando años el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo, una plataforma que agrupa a 60 países, diferentes organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales y que ha realizado multitud de propuestas desde su creación.

A día de hoy no parece sensato crear nuevas figuras tributarias de gran alcance e impacto, pues ello reduciría el poder adquisitivo de los ciudadanos y contribuiría aún más al ahondamiento de la crisis; además, pocos Estados aceptarían esa solución, y menos para obtener fondos para destinar al desarrollo de terceros países. Por eso mismo, la solución más viable pasa por contribuciones muy pequeñas (incluso con carácter voluntario) sobre bienes y servicios con una demanda relativamente inelástica y que aportarían recursos de un modo suficiente y sostenible en el tiempo. Estamos pensando en una tasa como la que se impone a los billetes de avión en Francia y otros países (que en la mayoría de casos no supone más de un euro por billete) o en recargos mínimos sobre otros impuestos especiales ya existentes, como el de los hidrocarburos, cuya recaudación se debería destinar a la financiación del desarrollo.

El desarrollo de los países pobres no sólo pasa por ayudarles económicamente (darles trigo), sino por dotarles de sistemas políticos democráticos, estabilidad política, sistemas fiscales fuertes, etc. (enseñarles a sembrar). Es un proceso lento y costoso, cuyo alcance es mucho más amplio que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero éstos son su *conditio sine qua non*. Todos esos objetivos (de corto y largo alcance) requieren una financiación estable y suficiente. Esperemos que la crisis financiera y económica amaine y los Estados desarrollados puedan dedicar sus esfuerzos a financiar el desarrollo como se merece y cumplir con el deber político y moral que tienen para con los países pobres, a los que explotaron en el pasado. Los tributaristas somos conscientes del potencial de los impuestos y dedicaremos nuestros esfuerzos a hacer propuestas que hagan un mundo mejor.

BIBLIOGRAFÍA

ADDISON, Tony y CHOWDHURY, Abdur R. **A Global Lottery and a Global Premium Bond**. Discussion Paper No. 2003/80. World Institute for Development Economics Research. New York: United Nations University Press, 2003. <<http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2003/dp2003-80.pdf>>

AHDE, Matti; PENTIKÄINEN, Antti y SEPPÄNEN, Juha-Matti. **Global Lottery**. Preparado para el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (8 de marzo). Helsinki: Office of President Ahtisaari (Crisis Management Initiative), 2002.

ATTINÀ, Fulvio. **El sistema político global: introducción a las relaciones internacionales**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2001.

BARBER, Nicolas y VINCENT, Bruno. **La taxe de solidarité sur les billets d'avion**. http://www.enpc.fr/fr/formations/ecole_virt/cours/lenoir/dossiers0506/taxe_de_solidaire.pdf.

BRZOSKA, Michael. Taxation of the global arms trade? An overview of the issues. **Kyklos**, vol. 57, fasc. 2, pp.149-172.

CAMPBELL, John Y. y FROOT, Kenneth A. International experiences with securities transaction taxes. En FRANKELL, Jeffrey A. (ed.) **The internationalization of equity markets**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

CHILDERS, Erskine y URQUHART, Brian. **Renewing the United Nations System**. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 1994.

COMISIÓN EUROPEA. Public Finances in EMU 2009. **European Economy**, vol. 5. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf>

CORDELL, Arthur J. **The New Wealth of Nations: Taxing Cyberspace.** Toronto: Between The Lines, 1997.

DEL ROMERO SÁNCHEZ CUTILLAS, Carmelina. **La política de cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana: su consolidación como parte integrante de su acción exterior.** Castellón: Universitat Jaume I, inédito, 2011.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. **A fair and substantial contribution by the Financial Sector. Final Report for the G-20.** Washington: IMF, 2010, <<http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf>>

FRANKELL, Jeffrey A. (ed.) **The internationalization of equity markets.** Chicago: University of Chicago Press, 1994.

GAMING BOARD FOR GREAT BRITAIN. **Internet Gambling: Report to the Home Secretary by the Gaming Board for Great Britain.**

GARCÍA DE LA CRUZ, José Manuel y DURÁN ROMERO, Gemma (coords.). **El Sistema económico mundial y español.** Madrid: Thomson, 2007.

HEMMELGARN, Thomas y NICODÈME, Gäetan. **The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy.** Taxation Papers, Comisión Europea, Working paper n° 20/2010. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

HORTALÀ I VALLVÉ, Joan et al. **La fiscalidad del comercio electrónico.** Valencia: CISS Praxis, 2000.
Imposición sobre el comercio de armas, <<http://www.2015ymas.org/?rubrique23&entidad=Textos&id=3565.>>

Impuesto Global a las Emisiones de Carbono: después de Copenhague. Perspectiva. **Análisis Tributario**, enero. Lima: AELE, 2010, <http://www.aele.com/img_upload/d2daea40e22128a9bfc198889d5bc9e1/Carbono.pdf>.

INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **North-South. A Programme for Survival**. Report of the Independent Commission chaired by Willy Brandt. London: Pan Books, 1980.

INSTITUT SUISSE DE DROIT COMPARÉ y COMISIÓN EUROPEA. **Study of gambling services in the internal market of the European Union. Final Report**. Dorigny: ISDC, 2006, <http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm>.

KAPOOR, Sony. **The Financial Crisis – causes & cures**. Bruselas: European Trade Union Institute aisbl, <<http://www.etui.org/content/download/2013/22532/file/Financial+Crisis+-+causes+and+cures+www.pdf>>.

KENEN, Peter. The feasibility of taxing foreign Exchange transactions, en UL HAQ, Mahbub et al. **The Tobin tax: coping with financial volatility**. Nueva York: Oxford University Press, 1996, pp. 148 y ss.

KETKAR, Suhas y RATHA, Dilip. Nuevas opciones de financiamiento: cuando el financiamiento escasea, los países en desarrollo deben utilizar enfoques innovadores para obtener capital. **Finanzas y desarrollo**, vol. 46, nº 2. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2009, p. 43-45.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money**. London: Macmillan and Co. Limited, 1936.

LEADING GROUP ON INNOVATING FINANCING FOR DEVELOPMENT. **Globalizing solidarity: the case for financial levies. Report on the Committee of experts to the taskforce on international financial transactions and development.** Paris: LGIFD, 2010, <http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf_Financement_innovants_web_def.pdf>

MARTÍN QUERALT, Juan y otros. **Curso de Derecho Financiero y Tributario.** Madrid: Tecnos, 2007, p. 53-55.

MARTOS, Juan Jesús. **Perspectivas en torno a la tributación indirecta del comercio electrónico. Comentario a la ponencia de Scott A. Taylor “Un impuesto ideal sobre el consume del comercio electrónico en una economía global”.** Revista de la Facultad de Derecho de Granada, vol. 5, 2002, p. 777-787.

MATHESON, Thornton. **Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence.** International Monetary Fund WP/11/54. Washington: International Monetary Fund, 2011, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1154.pdf>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos en materia de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo.** Nueva York: ONU, documento A/64/150.

ORÓN MORATAL, Germán. Los juegos de azar en el sistema tributario. **Carta tributaria. Monografías**, n.º 237. Valencia: Ciss Praxis, 1995, pp. 1-15.

RUBIO GUERRERO, Juan José. Mecanismos fiscales para la globalización económica y social: un enfoque de Hacienda Pública Internacional. **Economía industrial**, Madrid, n.º 370, 2008, pp. 33-43.

SANDMO, Agnar. **Environmental Taxation and Revenue for Development**. Discussion Paper No. 2003/86. World Institute for Development Economics Research. New York: United Nations University Press, 2003, <<http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2003/dp2003-86.pdf>>.

SCHMIDT, Robert. **A feasible foreign exchange transactions tax**. Ottawa: The North-South Institute, 1999.

_____. Efficient capital controls. **Journal of Economic Studies**, vol. 28(3), pp. 199-212.

SPAHN, Paul Bernd. **On the feasibility of a Tax on Foreign Exchange Transactions**. Frankfurt: Goethe-Universität, 2002, <<http://wiwi.uni-frankfurt.de/profs/spahn/tobintax/Tobintax.pdf>>.

TAYLOR, Scott A. **Un impuesto ideal sobre el consumo en el comercio electrónico en una economía global**. Revista de la Facultad de Derecho de Granada, vol. 5, 2002, pp. 757-776.

TOBIN, James. A proposal for international monetary reform. **Eastern Economic Journal**, vol. 4, issue 3-4, julio-octubre, pp. 153-159.

_____. **The New Economics One Decade Older**. Princeton: Princeton University Press, 1978.

TRADE UNION ADVISORY COMMITTEE. **The parameters of a Financial Transaction Tax and the OECD global public resource gap, 2010-2020**. Paris: OECD, 2010, http://www.tuac.org/e-docs/00/00/06/7C/telecharger.phtml?cle_doc_attach=2104

UL HAQ, Mahbub et al. **The Tobin tax: coping with financial volatility**. Nueva York: Oxford University Press, 1996.

UNCETA SATRÚSTEGUI, Koldo. La crisis de la cooperación internacional al desarrollo. En GARCÍA DE LA CRUZ, José Manuel y DURÁN ROMERO, Gemma (coords.). **Sistema económico mundial y español**. Madrid: Thomson, 2007, pp. 173-174.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). **Human Development Report**, Oxford: Oxford University Press, 1994, <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>>.

_____. **Human Development Report**, Oxford: Oxford University Press, 1999, <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_1999_EN.pdf>.