

# Colmar la brecha: la fiscalidad en una economía mundializada



Documento de acción política

## Noviembre de 2008

**CIDSE**   
together for global justice  
ensemble pour un monde de justice  
juntos en pro de la justicia global

Este documento ha sido redactado principalmente por Jean Merckaert/CCFD, Hilde Wipfel/KOO y Jean Letitia Saldanha/Secretaría de CIDSE para el Grupo de Trabajo sobre Recursos para el Desarrollo de CIDSE y representa la posición de CIDSE en el tema de tributación y desarrollo.

El Grupo de Trabajo sobre Recursos para el Desarrollo quisiera dar las gracias a las siguientes personas por sus valiosas contribuciones: John Christensen, Director de la Red Justicia Fiscal, Nicholas Shaxson, periodista asociado a la Red Justicia Fiscal, Margit Schratzenstaller, investigadora perteneciente al Instituto Austriaco de Investigación Económica, así como al resto de grupos de trabajo de CIDSE por sus comentarios.

Persona de contacto: Jean Letitia Saldanha, [saldanha@cidse.org](mailto:saldanha@cidse.org)  
Rue Stévin 16, 1000 Bruselas, Bélgica – Tfn: +32 2 233 37 53 – Fax: +32 2 230 70 82, [www.cidse.org](http://www.cidse.org)

Publicado en noviembre de 2008  
por CIDSE, Rue Stévin 16, 1000 Bruselas, Bélgica

Este documento de acción política también está disponible en inglés, francés, italiano y alemán.

CIDSE es una coalición de 16 organizaciones de cooperación al desarrollo católicas de Europa y Norteamérica, que comparten una visión común acerca de la erradicación de la pobreza y la justicia social, así como una estrategia conjunta en programas de desarrollo, educación para el desarrollo y acción política. CIDSE cubre en su labor de acción política los temas de comercio y seguridad alimentaria, recursos para el desarrollo, gobernanza global y política de desarrollo de la UE.

## ÍNDICE

LISTA DE ACRÓNIMOS .....	2
RESUMEN EJECUTIVO .....	3
INTRODUCCIÓN .....	6
I. LA JUSTA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA Y DEL PODER EN EL CENTRO DE LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA .....	10
1.1 La dignidad y el desarrollo humano .....	10
1.2 El destino universal de los bienes de la tierra .....	10
1.3 Opción preferencial por los pobres .....	11
1.4 Orientaciones para una justicia fiscal.....	11
II. LA TRIBUTACIÓN EN UN MUNDO CAMBIANTE: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES .....	12
2.1 Una desigualdad creciente frente a los compromisos de los ODM.....	13
2.1.1 La financiación de la consecución de los ODM.....	13
2.1.2 Desigualdad dentro de las naciones y entre los países .....	13
2.1.3 La desigualdad entre grupos sociales .....	13
2.1.4 Desigualdad entre hombres y mujeres .....	14
2.1.5 Desigualdad y desarrollo.....	14
2.1.6 La lógica detrás de los compromisos de los ODM.....	15
2.1.7 La financiación de la consecución de los ODM.....	16
2.1.8 Conclusión.....	17
2.2 Pérdidas fiscales impuestas frente a más autonomía para los gobiernos del Sur .....	17
2.2.1 Pérdidas fiscales provocadas desde el exterior .....	17
2.2.2 El papel de los consejos políticos de las instituciones financieras i internacionales.....	17
2.2.3 Una mayor movilidad de capital y las ETN .....	18
2.2.4 Exoneraciones fiscales para actores internacionales de desarrollo .....	19
2.2.5 El impacto de la falta de ingresos sobre el desarrollo .....	19
2.2.6 La aparente autonomía creciente de los países en desarrollo.....	20
2.2.7 Conclusión.....	22
2.3 Maximizar el beneficio frente a otorgar una mayor prioridad a la agenda de RSE ..	22
2.3.1 Manipulación de precios .....	22
2.3.2 Ingresos provenientes de los recursos naturales.....	23
2.3.3 La rendición de cuentas del sector privado .....	25
2.3.4 Conclusión.....	27
2.4 Paraísos fiscales, evasión fiscal y corrupción frente a la transparencia y regulación	28
2.4.1 El obstáculo principal para la justicia tributaria.....	28
2.4.2 Paraísos fiscales en pleno centro de la economía mundial.....	28
2.4.3 Regulaciones y transparencia .....	30
2.4.4 Conclusión.....	34

III. LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA MUNDIAL Y LAS RESPUESTAS MUNDIALES: LOS IMPUESTOS INTERNACIONALES Y LA GOBERNANZA TRIBUTARIA.....	34
3.1    Momento de inflexión para la gobernanza mundial.....	34
3.1.1    Inestabilidad financiera .....	34
3.1.2    Cambio climático .....	36
3.2    Respuestas limitadas a desafíos mundiales .....	37
3.2.1    Tributación mundial .....	37
3.2.2    Impuesto sobre las transacciones monetarias.....	37
3.2.3    Impuesto sobre las transacciones financieras (ITF) .....	39
3.2.4    Reconocimiento político del potencial de los impuestos mundiales.....	40
3.2.5    ¿Los albores de una gobernanza tributaria mundial? .....	41
3.3    Conclusión.....	43
IV. RECOMENDACIONES .....	44
CONCLUSIONES .....	52
MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO DE CIDSE SOBRE RECURSOS PARA EL DESARROLLO .....	53

## LISTA DE ACRÓNIMOS

AAE	Acuerdo de asociación económica
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CAD	Comité de asistencia para el desarrollo (OCDE)
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
DSI	Doctrina Social de la Iglesia
ECOSOC	Consejo Económico y Social (Naciones Unidas)
EFE	Entidad con fines especiales
EPIN	Evaluación de las políticas e instituciones nacionales
ETN	Empresas transnacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional (G8)
GATT	Acuerdo general sobre aranceles y comercio
IBC	Sociedades comerciales internacionales
ID	Impuesto para el desarrollo
IFI	Institución financiera internacional
IOCN	Informe sobre la observancia de códigos y normas
IPC	Índice de percepción de la corrupción
ITF	Impuesto sobre las transacciones financieras
ITIE	Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas
ITM	Impuesto sobre las transacciones monetarias
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
NIIF	Normas internacionales de información financiera
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PIB	Producto Interior Bruto
PPME	Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados
PWYP	Iniciativa “publiquen lo que pagan” ( <i>Publish What You Pay</i> )
RNB	Renta Nacional Bruta
RSE	Responsabilidad social de las empresas
StAR	Iniciativa de recuperación de activos robados ( <i>Stolen Assets Recovery</i> )
UE	Unión Europea
UNU-WIDER	Universidad de las Naciones Unidas - Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo
USD	Dólar estadounidense
WIFO	Instituto austriaco de investigación económica

## RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos diez años, se ha ido desarrollando e incrementado constantemente la transferencia neta<sup>1</sup> de recursos financieros desde los países pobres a los ricos. Del balance positivo de USD 46.000 millones a favor de los países en desarrollo en 1995, se pasó en 2006 a un balance negativo de USD 658.000 millones (incluyendo a las economías en transición)<sup>2</sup>. Recientemente, el balance se ha vuelto negativo incluso para los países del África subsahariana, pese a las afluencias relativamente mayores de ayuda a la región. Las razones subyacentes a esta tendencia mundial son que ni los flujos de ayuda, ni las inversiones extranjeras directas, ni las remesas compensan los ingentes pagos de deuda, el déficit de la balanza comercial, la evasión de capitales o la acumulación de activos exteriores, especialmente las reservas de divisas extranjeras como en el caso de China<sup>3</sup>.

Comparado con la deuda, el comercio, la ayuda o la inversión, la fiscalidad ha recibido poca atención por parte de la comunidad internacional en el ámbito del desarrollo. En este documento, CIDSE presenta argumentos pormenorizados para que se sitúen en el centro de la agenda para el desarrollo temas como la evasión de capitales, la competencia tributaria y los sistemas fiscales. Tras la exposición de las razones se ofrecen una serie de recomendaciones.

### Argumentos principales:

- Los impuestos desempeñan funciones importantes que contribuyen al desarrollo. Se pueden resumir en las 5 “R”: recaudación de ingresos, redistribución, regulación, reforma de precios y representación.
- La distribución justa de la riqueza y del poder está en el centro de la Doctrina Social de la Iglesia, que conforma los cimientos del trabajo de acción política de CIDSE. Parte del reconocimiento de la dignidad de todo individuo y la necesidad consiguiente de construir un mundo en el que todos, sin excepción, puedan gozar de una vida humana plena. También parte de la creencia en la universalidad de los bienes de la tierra, principio supeditado a todos los demás derechos, incluyendo el derecho a la propiedad y al libre comercio. En tercer lugar, se basa en la opción preferencial por los pobres, que sostiene que una organización política fuerte debe garantizar un tratamiento y un cuidado especial para las personas indefensas, que deben ser objeto de una intervención particular por parte de las autoridades gubernamentales. En la práctica, significa que los ciudadanos tienen el deber de apoyar el bien común, no solo a través de la caridad, sino también mediante el pago de impuestos como acto solidario.
- Se pierden cantidades de dinero considerables por la falta de un enfoque de la tributación centrado en el desarrollo. En 2005, la Red Justicia Fiscal calculó que individuos acaudalados ostentaban por sí solos USD 11,5 billones *offshore*, ocasionando pérdidas fiscales de USD 255.000 millones<sup>4</sup>. Esto incluye tanto formas legales como ilegales de evasión y elusión de impuestos, pero excluye los abusos tributarios de empresas, que pueden ser mucho mayores.
- La globalización ha contribuido al debilitamiento de los sistemas fiscales nacionales. Las mujeres se ha visto particularmente afectadas por su impacto. Constituyen el grueso de los pobres a nivel mundial. Además, dependen en gran parte de los servicios públicos, debilitados frecuentemente por la bajada de los ingresos fiscales. El empeño mundial por reducir la pobreza, manifestado claramente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), no se puede desvincular de la lucha contra la desigualdad. En este marco, resulta primordial la cooperación internacional para garantizar que los sistemas tributarios, nacionales o transnacionales, combatan la creciente desigualdad.

---

<sup>1</sup> Las transferencias netas son las entradas netas de capital menos los intereses netos y otros pagos de ingresos derivados de inversiones.

<sup>2</sup> UN DESA (2007) *World Economic Situation and Prospects, 2007*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs. <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2007files/wesp2007.pdf>.

<sup>3</sup> Cuando China adquiere dólares para constituir reservas de divisas, se considera que los flujos financieros son negativos para China y positivos para EE UU. <http://www.jubileeresearch.org/news/SNFinFloGKN1a.pdf>.

<sup>4</sup> [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=103](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103).

- El debilitamiento de las instituciones económicas multilaterales ha dado paso a una situación de gran incertidumbre. Ha permitido una mayor autonomía a países emergentes fuertes, pero los países más débiles perderán mucho en acuerdos bilaterales injustos, que servirán para desatar fuerzas que provoquen la regresión de los sistemas fiscales nacionales. Además, una gobernanza mundial débil es incapaz de encarar adecuadamente la situación. Se requiere una acción mundial decisiva para poner fin a la erosión fiscal mediante unas instituciones internacionales legítimas y fuertes.
- Los sistemas fiscales actuales basados en el Estado nación se enfrentan a limitaciones cada vez mayores, debido a la movilidad del capital y de las actividades de las empresas transnacionales. Esto desemboca en competencia tributaria, regulación reducida y un cambio en la tributación que pasa del capital al trabajo y al consumo. Se requiere un enfoque a múltiples niveles: entre otros, aumentar la cooperación para una mayor transparencia y regulación del capital; instaurar códigos obligatorios para una gestión sostenible y transparente de los recursos; exigir que las empresas rindan cuentas por sus actividades frente a un marco de derechos humanos vinculante e integrar la responsabilidad tributaria en el concepto de responsabilidad social empresarial.
- La apertura creciente de los mercados financieros, las inversiones transnacionales y la búsqueda de las facilidades técnicas más convenientes han propiciado el auge de los paraísos fiscales, también conocidos como jurisdicciones con secreto bancario. Los paraísos fiscales son perjudiciales para el desarrollo, en primer lugar, porque provocan una pérdida de ingresos que correspondería destinar al uso público. Además, proporcionan un refugio para los fondos robados por dictadores, autócratas, funcionarios y agentes corruptos que socavan el orden público. En la actual crisis financiera, se ha perfilado claramente una de las características peligrosas de los paraísos fiscales: el secretismo y los dispositivos financieros complejos que ofrecen han permitido que se pudiera ocultar el riesgo excesivo asumido por las empresas, lo que ha llevado a la incertidumbre en los mercados financieros. La actual crisis ha arrojado luz sobre estos actores en la sombra creando un impulso que deben aprovechar los líderes políticos para poner fin al comportamiento perjudicial de las jurisdicciones de este tipo.
- Las crisis alimentaria y de materias primas, las consecuencias del cambio climático y la actual crisis financiera presentan amenazas serias para los grupos vulnerables. Las acciones para encarar su impacto también han llevado al inicio de un debate sobre los impuestos internacionales como un medio para regular las consecuencias y recaudar fondos adicionales. Pese a que el tema de la tributación internacional no es nuevo, resulta fundamental aprovechar al máximo las conversaciones actuales para lograr su puesta en práctica.

## **Recomendaciones**

### **1. Los sistemas fiscales nacionales progresivos y sensibles a cuestiones de género se deben colocar en el centro de las estrategias nacionales y democráticas para la financiación del desarrollo combinado con una coordinación regional**

Se debe adaptar cada sistema tributario al contexto nacional para que respondan a las necesidades públicas, buscando un equilibrio adecuado entre los impuestos corporativos e individuales, los directos e indirectos, sobre el trabajo y la riqueza, las exenciones, los subsidios y la inclusión amplia en el sistema fiscal.

### **2. Los donantes deben apoyar la creación o el refuerzo de sistemas tributarios nacionales progresivos**

A largo plazo, los países en desarrollo deben depender menos de los recursos provenientes de la ayuda y gradualmente acumular y gestionar sus propias fuentes de ingresos. Para ello, los países deben contar, ante todo, con un espacio político que les permita definir sus propias políticas fiscales, adecuadas a su situación y a las necesidades de sus ciudadanos. Para los donantes que se centran actualmente en el apoyo presupuestario a los países en desarrollo, significa incrementar su asistencia, con el fin de que dichos países puedan establecer unos sistemas financieros transparentes y unas instituciones responsables, así como fomentar procesos participativos para la elaboración de presupuestos y la incorporación de la perspectiva de género a dichos procesos.

### **3. La lucha internacional contra la evasión fiscal y la competencia se debe convertir en una prioridad para el desarrollo**

Los esfuerzos por crear y mantener sistemas tributarios progresivos se verán seriamente dificultados si la comunidad internacional no trabaja por facilitar un entorno financiero y económico que elimine las lagunas que permiten la evasión de capitales, la evasión fiscal o la competencia fiscal y la corrupción. Para limitar la competencia tributaria, la evasión fiscal y las operaciones nocivas de los centros financieros *offshore*, se requiere una estrecha cooperación internacional a varios niveles, entre los que destacamos:

- i. Dotar de un mayor papel a la ONU en el ámbito de la cooperación fiscal
- ii. Establecer un código de conducta para los Estados sobre la cooperación en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal internacional
- iii. Fortalecer la cooperación judicial y fiscal
- iv. Limitar la competencia tributaria
- v. Generalizar la responsabilidad legal de las personas promotoras o agentes de evasión fiscal
- vi. Subrayar la responsabilidad del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el seguimiento y control de los centros financieros y la estructura financiera internacional
- vii. Apoyar a las economías vulnerables para que se alejen del estatus de paraíso fiscal

### **4. Se deben adoptar medidas para una mayor transparencia de los ingresos de ETN**

Se ha ido desarrollando con fuerza la movilización de la sociedad civil para exigir una mayor transparencia sobre los ingresos. Muchas organizaciones pertenecientes a CIDSE forman parte de la campaña internacional “*Publish What You Pay*”, que demanda que las empresas de los sectores de hidrocarburos y minería se vean obligadas a revelar sus datos<sup>5</sup>. Además, han ido surgiendo diversas propuestas como la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (ITIE), la moción del Parlamento Europeo para exigir que el sector extractivo presente información desglosada por países, así como iniciativas similares del Senado de EE.UU. Sin embargo, se deben ampliar a todos los sectores económicos. CIDSE recomienda:

- La aplicación a todos los sectores de la exigencia de presentar la información desglosada por países. Si se pudiera aplicar ese principio a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), se englobaría a la mayoría de las empresas multinacionales más importantes del mundo.
- La lista negra de la OCDE también debe incluir a los usuarios principales de los paraísos fiscales, incluidos los bancos y las empresas transnacionales. Se deben instaurar medidas contra las empresas que mantienen filiales en paraísos fiscales no cooperativos y que se niegan a proporcionar detalles o explicaciones de sus vínculos con dichos territorios. Entre las sanciones se podría incluir la prohibición de acceder a concursos o créditos a la exportación públicos o incluso denegar el acceso a la bolsa.
- La creación de un registro mercantil internacional, o por lo menos registros regionales, en particular a nivel europeo, con el fin de conocer todas las empresas y entidades jurídicas creadas, sobre todo las entidades con fines especiales (EFE) y las fiduciarias, incluyendo el nombre de los accionistas y/o de los beneficiarios efectivos. De esta forma, se facilitaría enormemente la labor de las administraciones fiscales y judiciales y se contribuiría a erradicar el fenómeno de empresas fantasma.

### **5. Se deben adoptar impuestos mundiales como respuesta viable para aumentar la redistribución y responder a los desafíos globales emergentes**

En el contexto actual, la tributación mundial reviste el potencial de cumplir a nivel internacional funciones clave como la recaudación de ingresos, la redistribución o la reforma de precios. La creación de impuestos internacionales también podría acelerar la necesidad de contar con instituciones democráticas mundiales con cierto carácter representativo. CIDSE defiende, concretamente, la adopción de un Impuesto sobre las Transacciones Monetarias (ITM), o un Impuesto sobre Transacciones Financieras (ITF), más general.

---

<sup>5</sup> <http://www.publishwhatyoupay.org/about>



## INTRODUCCIÓN

### La tributación como prioridad en el ámbito del desarrollo

Durante décadas, el debate de la financiación para el desarrollo se ha centrado exclusivamente en la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Sin embargo, la AOD solo constituye una pequeña parte de la ecuación de la financiación para el desarrollo de muchos países en desarrollo. Desde el año 2000, la AOD de los países pertenecientes a la OCDE se ha situado en una media anual de USD 75.000 millones.

Mientras tanto, en los últimos diez años, se ha ido desarrollando e incrementado constantemente la transferencia<sup>6</sup> neta de recursos financieros de países pobres a ricos. Del balance positivo de USD 46.000 millones a favor de los países en desarrollo en 1995, se pasó en 2006 a un balance negativo de USD 658.000 millones (incluyendo a las economías en transición)<sup>7</sup>. Recientemente, el balance se ha vuelto negativo incluso para los países del África subsahariana, pese a las afluencias relativamente mayores de ayuda a la región. Las razones subyacentes a esta tendencia mundial son que ni los flujos de ayuda, ni las inversiones extranjeras directas, ni las remesas compensan los ingentes pagos de deuda, el déficit de la balanza comercial, la evasión de capitales o la acumulación de activos exteriores, especialmente las reservas de divisas extranjeras como en China<sup>8</sup>. De todos estos flujos, la deuda y el comercio han sido los que suscitado el mayor interés internacional, como demuestra el hecho de que son pilares específicos del Consenso de Monterrey. CIDSE y otros han contribuido de forma activa al debate sobre la dimensión insostenible de la deuda desde una perspectiva de desarrollo humano<sup>9</sup>. Según estudios realizados en Malawi, Mozambique, Tanzania y Uganda, antes de que se anunciara el paquete multilateral de reducción de deuda en la Cumbre del G8 en Gleneagles en 2005, se estimaba que hasta una cuarta parte de la renta nacional de estos países se derivaba al pago de la deuda, en vez de quedar disponible para la financiación de los ODM<sup>10</sup>. Los riesgos asociados a la liberalización del comercio también han sido ampliamente criticados por las ONG, especialmente en lo que respecta a la agricultura y los servicios<sup>11</sup>. En un documento de trabajo de 2005, el FMI destacaba que los países de renta baja no han podido recuperar a través de recursos internos los ingresos perdidos a causa de la reforma del comercio<sup>12</sup>.

La creación de reservas de divisas tiene dos caras. Puede resultar una forma eficaz, aunque muy costosa, de que los países en desarrollo reduzcan su vulnerabilidad frente a sacudidas externas y crisis financieras, así como su dependencia frente al FMI. Sin embargo, al mismo tiempo, provoca desequilibrios mundiales.

Comparado con la deuda, el comercio, la ayuda o la inversión, la evasión ilegal de capitales ha recibido poca atención por parte de la comunidad internacional en el ámbito del desarrollo. Resulta muy sorprendente, teniendo en cuenta que se trata de cantidades nada desdeñables. Es difícil encontrar cálculos precisos: el mundo *offshore* es complejo de definir y se ve envuelto en una cultura

---

<sup>6</sup> Las transferencias netas son las entradas netas de capital menos los intereses netos y otros pagos de ingresos derivados de inversiones.

<sup>7</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2007), *World Economic Situation and Prospects, 2007*, Nueva York - <http://www.un.org/esa/policy/wesp/wesp2007files/wesp2007.pdf>.

<sup>8</sup> Cuando China adquiere dólares para constituir reservas de divisas, se considera que los flujos financieros son negativos para China y positivos para EE UU - <http://www.jubileeresearch.org/news/SNFinFloGKN1a.pdf>.

<sup>9</sup> Por ejemplo, CIDSE (2007), *A Human Development Approach to Preventing New Cycles of Debt*, Bruselas. (disponible solo en inglés y francés).

<sup>10</sup> Kapoor M, Kapoor S (2005), *Financing Development Towards the MDGs What Needs to be Done?*, Heinrich Böll Foundation North America.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, CIDSE (2005), *Justice not Charity: Policy Recommendations to Donors ahead of the G8 Summit 2005*, Bruselas (disponible solo en inglés y francés).

<sup>12</sup> Baunsgaard, Thomas and Keen, Michael (2005), *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization*, IMF Working Paper, Washington DC.

omnipresente de secretismo. Además, muchos de los abusos tienen que ver más bien con cuestiones de fiscalidad nacional (que a menudo sufren un impacto negativo de la competencia tributaria y otros aspectos del sistema financiero internacional). Se han realizado varias estimaciones de la magnitud del problema<sup>13</sup>, pero resulta difícil esbozar una imagen mundial a causa de la naturaleza fragmentada de los diferentes cálculos y su solapamiento. Entre las estimaciones importantes encontramos:

- Raymond Baker, en el libro “*Capitalism’s Achilles Heel*”, calcula que entre USD 1,1-1,6 billones atraviesan ilegalmente las fronteras todos los años, la mitad del monto proveniente de las economías en desarrollo y en transición. Según Baker, de la cantidad considerable de USD 500.000-800.000 millones, un 3 por ciento proviene de la corrupción, de un 30 a un 33 por ciento de actividades delictivas y aproximadamente un 65 por ciento de la evasión fiscal. En otras palabras, la evasión fiscal supone para los países en desarrollo un coste que oscila entre los USD 300.000 y 520.000 millones, hasta diez veces más que la ‘ayuda real’.

En septiembre de 2007, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y el Banco Mundial refrendaron la cifra de Baker, aunque aún no han publicado sus propios datos de investigación independientes. En su opinión: “*se calcula que a nivel mundial, el flujo transnacional de fondos procedentes de actividades delictivas, de la corrupción y de la evasión fiscal alcanza una cifra de entre USD 1 billón y USD 1,6 billones al año*”<sup>14</sup>.

Baker desglosa la cifra de la forma siguiente:

<b>Flujos transnacionales de dinero negro, miles de millones (USD), anual</b>	<b>Bajos</b>	<b>Elevados</b>
Crimen	331	549
Corrupción	30	50
Comercial, del cual:	700	1,000
<i>Manipulación de precios</i>	200	250
<i>Precios de transferencia abusivos</i>	300	500
<i>Transacciones falsas</i>	200	250
<b>TOTAL</b>	<b>1.061</b>	<b>1.599</b>

- En 2005, la Red Justicia Fiscal calculó que individuos acaudalados ostentaban por sí solos USD 11,5 billones *offshore*, ocasionando pérdidas fiscales de USD 255.000 millones<sup>15</sup>. Esto incluye tanto formas legales como ilegales de evasión y elusión de impuestos, pero excluye los abusos tributarios de empresas, que pueden ser mucho mayores.
- El profesor británico Alex Cobham calcula que la pérdida fiscal para los países en desarrollo asciende a USD 385.000 millones<sup>16</sup>, de los cuales USD 285.000 se deben al sector informal (considera que la formalización del sector informal proporcionaría alrededor de USD 113.000 millones adicionales a los ingresos públicos), USD 50.000 millones se encuentran protegidos *offshore* y USD 50.000 millones están vinculados a manipulaciones de precios de transferencias corporativas.
- En mayo 2008 Christian Aid publicó un informe en el que mero coste de las estrategias de manipulación de precios y las falsas facturas representan, según estimaciones conservadoras, una pérdida de USD 160.000 millones para los países en desarrollo<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Para ver una recopilación de cálculos, realizada por la Red por la Justicia Fiscal visite [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=103](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103).

<sup>14</sup> *Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, September 2007.

<sup>15</sup> [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=103](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103).

<sup>16</sup> *Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance*, Queen Elizabeth House Working Paper Series No. 129, Oxford, 2005.

<sup>17</sup> *Death and taxes, the true toll of tax dodging*, mayo de 2008.

No podemos, por tanto, más que apoyar la declaración del Banco Mundial de que “*el robo de activos públicos de los países en desarrollo es un problema serio de gran envergadura*”. Sin embargo, lo que resulta realmente sorprendente son los esfuerzos insignificantes que están realizando las instituciones internacionales del ámbito del desarrollo para hacer frente a este expolio mundial de los países más pobres.

### **La tributación para financiar mejor el desarrollo**

Más allá de las cifras relacionadas con el saqueo de los activos públicos de los países en desarrollo, que, sin lugar a dudas, se tendrán que determinar con mayor precisión a través de la investigación académica, la comunidad internacional debe tomar conciencia de la naturaleza de los recursos que se emplean para financiar el desarrollo, así como de su combinación. La sociología apunta que no se otorgan fondos sin que haya una recompensación para el donante<sup>18</sup>. La donación también le coloca en una posición de superioridad frente al beneficiario, al que sitúa en una relación de dependencia frente al donante. La historia confirma que es un error considerar la financiación para el desarrollo como un mero ejercicio de satisfacción de necesidades.

Si se adopta una perspectiva a largo plazo, se tiende a ver que la capacidad que tenga un Estado para cumplir sus obligaciones para con sus ciudadanos no solo depende de su trayectoria histórica, sino también de la naturaleza de sus recursos.

- Muchos países del Sur han heredado el Estado hace relativamente poco del poder colonial. Los procesos democráticos se han visto posteriormente debilitados por diversas formas de interferencias exteriores dentro del contexto de la Guerra fría. Las estrategias de dominación aplicadas por países como EE.UU. en Latinoamérica o Francia en África ayudaron a muchos regímenes corruptos y despóticos a mantenerse en el poder.
- El profesor británico Mick Moore destaca en sus estudios históricos<sup>19</sup> la estrecha relación entre lo que denomina “*desarrollo político*”, o democratización, y los ingresos públicos. Se ha percatado de que los Estados que han instaurado un sistema sofisticado para la recaudación de impuestos tienden a rendir más cuentas ante sus ciudadanos y a proporcionarles servicios esenciales, seguridad y justicia. Por el contrario, cuánto más dependen los Estados de lo que denomina “*ingresos no devengados*”, es decir recursos que no requieren grandes esfuerzos administrativos para su recaudación, como el petróleo y otros recursos naturales, menos proclive se muestran a servir a sus ciudadanos. Esta renta garantizada fomenta más bien el desarrollo de regímenes autoritarios. El Estado se convierte entonces en un blanco atractivo para buscadores de ingresos nacionales o extranjeros, como por ejemplo los llamados *señores de la guerra*, los países vecinos o las empresas mineras. De forma similar, una alta dependencia frente a la asistencia externa puede fomentar que los gobiernos rindan más cuentas a los donantes extranjeros que a sus propios ciudadanos. Paradójicamente, la ayuda se puede volver perjudicial para el desarrollo de la democracia. La historia de endeudamiento de los países del Sur confirma esta observación. Muchos ciudadanos del Sur tienen la terrible sensación de haberse visto privados de su soberanía por sus acreedores internacionales. A menudo denuncian que las condicionalidades económicas del Banco Mundial y del FMI asociadas a la ayuda al desarrollo y al alivio de la deuda han evitado que, en las últimas décadas, muchos gobiernos en Asia, Latinoamérica y África hayan podido diseñar las políticas que esperaban sus ciudadanos.

---

<sup>18</sup> Mauss M., *An essay on the gift: the form and reason of exchange in archaic societies*, Année Sociologique 1923-1924.

<sup>19</sup> Véase en especial Moore, Mick (1997), *Death without taxes: aid dependency, democracy and the fourth world*, Institute of Development Studies (IDS), Sussex University, febrero de 1997 y Moore, Mick (1999) *Taxation and political development*, IDS, junio de 1999. Véase también: <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/Wp280.pdf> - <http://taxjustice.blogspot.com/2008/01/how-to-build-state.html> - [http://www.aei.org/publications/pubID.27798/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/pubID.27798/pub_detail.asp).

Como red de organizaciones católicas de cooperación al desarrollo que defienden una distribución de la riqueza más equitativa dentro de las naciones y entre los países, CIDSE considera que la tributación debe situarse en el centro de todo debate sobre las finanzas para el desarrollo.

En primer lugar, este documento aborda la forma en la que la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) y la opción preferencial por los pobres proporcionan una base sólida para defender la justicia fiscal. A continuación, se argumenta que los rápidos cambios mundiales plantean un auténtico desafío para los sistemas fiscales existentes, pero también han creado oportunidades para un consenso renovado en torno a la justicia fiscal. Por último, se presenta una serie de recomendaciones que pueden servir para marcar el camino hacia la justicia fiscal internacional.

## **I. LA JUSTA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA Y DEL PODER EN EL CENTRO DE LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA**

### **1.1 La dignidad y el desarrollo humano**

La dignidad de todo hombre y mujer está en el centro del pensamiento social cristiano. El objetivo final es *“construir un mundo donde todo hombre, sin excepción de raza, religión, o nacionalidad, pueda vivir una vida plenamente humana, emancipado de las servidumbres que le vienen de parte de los hombres y de una naturaleza sobre la que no tiene suficiente control; un mundo donde la libertad no sea una palabra vana”* (Populorum Progressio, 47). Emancipado de las servidumbres supone no dejar que las necesidades humanas queden insatisfechas. Por lo tanto, se deben proporcionar a los pobres oportunidades realistas para vivir dignamente.

La Doctrina Social de la Iglesia concibe la dignidad y la libertad como un imperativo tanto individual como colectivo. *“La solidaridad mundial, cada día más eficiente, debe permitir a todos los pueblos el llegar a ser por sí mismos artífices de su destino. El pasado ha estado marcado demasiado frecuentemente por relaciones de fuerza entre las naciones”* (Populorum Progressio, 65). Como hemos visto antes, una dependencia excesiva de recursos exteriores puede ser una forma de servidumbre para un país. Al contrario, la movilización de recursos nacionales, en particular los impuestos, favorece la autonomía nacional.

### **1.2 El destino universal de los bienes de la tierra**

Ya en Rerum Novarum (1893), cuando se proclama el derecho a la propiedad privada, el Papa León XIII afirma que el *“uso”* de los bienes, aunque se vea marcado por la libertad, está subordinado a su destino común original como bienes creados. Desde entonces, la Iglesia ha insistido tanto en la legitimidad de la propiedad privada como en sus límites. *“Dios ha destinado la tierra y cuanto ella contiene para uso de todos los hombres y pueblos. En consecuencia, los bienes creados deben llegar a todos en forma equitativa bajo la égida de la justicia y con la compañía de la caridad”* (Gadium et Spes, 69, 1).

La encíclica Populorum Progressio (22) también es muy clara sobre este punto: *“Todos los demás derechos, sean los que sean, comprendidos en ellos los de propiedad y comercio libre, a ello están subordinados”*. Citando a San Juan (3: 17) *“Si alguno que posee bienes de la tierra, ve a su hermano padecer necesidad y le cierra su corazón, ¿cómo puede permanecer en él el amor de Dios?”* y a San Ambrosio: *“No es parte de tus bienes lo que tú das al pobre; lo que le das le pertenece. Porque lo que ha sido dado para el uso de todos, tú te lo apropias. La tierra ha sido dada para todo el mundo y no solamente para los ricos”* (De Nabuthe, c. 12, n. 53), Pablo VI concluía que *“No hay ninguna razón para reservarse en uso exclusivo lo que supera a la propia necesidad, cuando a los demás les falta lo necesario (...). El derecho de la propiedad no debe jamás ejercitarse con detrimento de la utilidad común”* (Populorum Progressio, 23). Luego hace un llamamiento diciendo: *“toca a todos los poderes públicos procurar una solución”* para conciliar los derechos de la propiedad privada y la necesaria redistribución. Más recientemente en Centesimus Annus (30) Juan Pablo II también resalta, tras Gadium et Spes (69, 71), que *“la propiedad privada, por su misma naturaleza, tiene también una índole social, cuyo fundamento reside en el destino común de los bienes”*.

De esta manera, la Doctrina Social de la Iglesia cuestiona en profundidad el pensamiento económico predominante, que tiende a considerar que la propiedad privada es un derecho absoluto y los impuestos son un coste para la sociedad.

### 1.3 Opción preferencial por los pobres

Jesús enseñaba: “*cada vez que lo hicieron con el más pequeño de mis hermanos, lo hicieron conmigo*” (Mateo, 25: 40). En la época de la globalización, el destino de los más pobres del mundo se convierte en un indicador de nuestra humanidad común. El desarrollo y la justicia social estarán al final al servicio de todos nosotros: “*La promoción de los pobres es una gran ocasión para el crecimiento moral, cultural e incluso económico de la humanidad entera.*” (Centesimus Annus, 28).

Partiendo del mismo principio, Juan Pablo II reitera lo que presenta como “*un principio elemental de sana organización política, a saber, que los individuos, cuanto más indefensos están en una sociedad, tanto más necesitan el apoyo y el cuidado de los demás, en particular, la intervención de la autoridad pública.*” (Centesimus Annus, 10)

Y continúa explicando que “*el Estado no puede limitarse a ‘favorecer a una parte de los ciudadanos’, esto es, a la rica y próspera, y ‘descuidar a la otra’, que representa indudablemente la gran mayoría del cuerpo social. (...) Se debe tener especial consideración para con los débiles y pobres. La clase rica, poderosa ya de por sí, tiene menos necesidad de ser protegida por los poderes públicos; en cambio, la clase proletaria, al carecer de un propio apoyo tiene necesidad específica de buscarlo en la protección del Estado*”.

Este principio asienta una base sólida para un sistema tributario fuerte destinado a proporcionar servicios básicos para los pobres y a redistribuir la riqueza entre las personas.

### 1.4 Orientaciones para una justicia fiscal

Es deber de los ciudadanos apoyar al bien común no solo a través de la caridad, sino también a través del pago de impuestos como acto solidario. Las palabras del Papa Pablo VI resuenan como un desafío para el gran número de particulares y empresas privadas que intentan evitar pagar impuestos: “*A cada uno toca examinar su conciencia, que tiene una nueva voz para nuestra época. ¿Está dispuesto a sostener con su dinero las obras y las empresas organizadas en favor de los más pobres? ¿A pagar más impuestos para que los poderes públicos intensifiquen su esfuerzo para el desarrollo?*” (Populorum Progressio, 47). Un sistema tributario razonable y justo debe basarse en la “*propia capacidad*” y las necesidades a cubrir (Gaudium et Spes, 30<sup>20</sup>).

El Estado debe movilizar recursos y garantizar un uso prudente bajo escrutinio democrático con el fin de cumplir varios objetivos:

- Garantizar la provisión de servicios públicos para todos con el fin de satisfacer las necesidades humanas y permitir que todo ser humano pueda realizar su potencial (de acuerdo con la lógica que guía la pronta consecución de los ODM).
- Fomentar la redistribución con el fin de contrarrestar las desigualdades y desequilibrios mundiales, así como poner fin a la discriminación. Se debe prestar especial atención a los pobres, concretamente a las mujeres, a los marginados y a los grupos con necesidades específicas. Desde una perspectiva de justicia, esto requiere sistemas de tributación progresivos, así como exenciones para aquellos que se encuentren por debajo del umbral de la pobreza.
- Regular donde fallen las fuerzas del mercado.
- Preservar los bienes comunes, especialmente los relativos al entorno humano y natural.
- Emplear el potencial de la cooperación y la solidaridad internacional en beneficio de la humanidad.

---

<sup>20</sup> Gaudium et Spes, 30: “*El deber de justicia y caridad se cumple solo si cada uno contribuye al bien común según la propia capacidad y la necesidad ajena, promoviendo y ayudando a las instituciones, así públicas como privadas, que sirven para mejorar las condiciones de vida del hombre*”. - [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_ge.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_ge.html).

La Doctrina Social de la Iglesia subraya el papel crucial que desempeña la tributación en la consecución de estos objetivos en toda comunidad cívica y política<sup>21</sup>.

El llamamiento realizado por el Papa Pablo VI a los hombres de Estado hace más de 40 años sigue siendo relevante ahora, en un momento en el que muchos gobiernos multiplican las exenciones fiscales para los ricos: “*Hombres de Estado, a vosotros os incumbe movilizar vuestras comunidades en una solidaridad mundial más eficaz y ante todo hacerles aceptar las necesarias disminuciones de su lujo y de sus dispendios para promover el desarrollo y salvar la paz*” (Populorum Progressio, 84).

En un contexto de creciente internacionalización, muchas de las obligaciones van más allá de la capacidad de la nación Estado de cumplir su responsabilidad y financiar los bienes públicos mundiales. Cuando la pobreza y la explotación afectan a un número ingente de personas, asumiendo en la actualidad “*las proporciones de una verdadera cuestión social mundial*”<sup>22</sup>, la Iglesia hace hincapié en la necesidad de respuestas estructurales como la solidaridad internacional organizada, la provisión de fondos mundiales y la regulación internacional. Todo esto está estrechamente relacionado con el debate internacional en curso y las iniciativas relativas a la tributación mundial.

## II. LA TRIBUTACIÓN EN UN MUNDO CAMBIANTE: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Generalmente, se estima que los impuestos cumplen una serie de funciones, que están estrechamente relacionadas con las que se han identificado en el espíritu de la Doctrina Social de la Iglesia. Se pueden resumir en las 5 “R”:

- Recaudación de ingresos: los impuestos proporcionan fondos públicos para financiar las políticas públicas.
- Redistribución: los impuestos pueden reducir la pobreza y la desigualdad a través de su uso en beneficio de los más pobres, así como de su estructura progresiva (el tipo impositivo es mayor cuanto mayor es la renta).
- Regulación: la política fiscal puede ser un elemento clave de la política económica.
- Reforma de precios: los impuestos pueden permitir que todo tipo de costes sociales de producción (por ejemplo, los costes medioambientales) y de consumo (costes de ciertos bienes sobre la salud) se vean reflejados en el precio de mercado de bienes y servicios.
- Representación: al pagar sus impuestos, los ciudadanos otorgan mandato, de alguna forma, a sus representantes para emplear los fondos públicos de forma responsable, reforzando así los canales de representación.

Los sistemas tributarios nacionales se enfrentan a diversos desafíos mundiales que cuestionan sus funciones clave. A continuación se analizan algunos de estos retos y se comentan algunas de las oportunidades que se presentan para abordarlos.

- 1) Una desigualdad creciente frente a los compromisos de los ODM.
- 2) Pérdidas fiscales impuestas frente a una mayor autonomía para los gobiernos del Sur
- 3) Maximizar beneficios frente a otorgar una mayor prioridad a la agenda de RSE
- 4) Paraísos fiscales, defraudación fiscal y corrupción frente a transparencia y regulación

---

<sup>21</sup> Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, 355.

<sup>22</sup> Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia; 208.

## 2.1 Una desigualdad creciente frente a los compromisos de los ODM

### 2.1.1 La financiación de la consecución de los ODM

La desigualdad ha alcanzado unas proporciones dramáticas, dentro de las naciones y entre los países, provocando una movilización social y unos compromisos internacionales cada vez mayores frente a los derechos sociales y económicos.

### 2.1.2 Desigualdad dentro de las naciones y entre los países

La distribución de la riqueza en sí es un problema tan viejo como el ser humano. Resulta evidente, por ejemplo, que la injusticia fiscal fue una de las raíces mismas del declive del Imperio Romano. Salvien, sacerdote que vivió en Marsella en el siglo V, argumentaba que las personas no tenían motivación alguna para luchar por el Imperio. De forma similar, la Revolución Francesa se debió en gran parte al descontento cada vez mayor de la burguesía que tenía que pagar unos impuestos nada desdeñables para beneficio de la nobleza que gozaba de una plena exención fiscal. La supresión de los privilegios, la noche del 4 de agosto de 1789, se vio en gran parte fomentada por el rechazo de cualquier tipo de privilegio fiscal. La expresión “Tercer Mundo” fue acuñada por un geógrafo francés, Alfred Sauvy, en alusión a al “Tercer Estado” de la Revolución francesa, en otras palabras, la mayoría sin poder.

La desigualdad entre los Estados ha aumentado de forma importante en el siglo XX. La riqueza mundial la ostentan unos pocos, altamente concentrados en el Norte: el 2 por ciento de los adultos más ricos del mundo posee más de la mitad de la riqueza de los hogares mundiales, de acuerdo con un reciente estudio de UNU – WIDER sobre la distribución mundial de la riqueza<sup>23</sup>, mientras que la mitad más pobre de la población adulta del mundo posee apenas un 1 por ciento de la riqueza mundial. De media, un ciudadano de EE.UU. posee 100 veces más que un indonesio. Prácticamente todos los individuos más ricos del mundo viven en Norteamérica, Europa y países ricos de Asia y el Pacífico, mientras que los países africanos, India y los países asiáticos de renta baja constituyen el tercio inferior. A excepción de China, que está alcanzando al resto del mundo, la brecha de desigualdad entre los países ha ido creciendo más<sup>24</sup>. Según el informe de 2007 sobre los ODM de Naciones Unidas, entre 1990 y 2004, la cuota nacional de consumo de la quinta parte más pobre de la población en las regiones en desarrollo disminuyó de 4,6% a 3,9%. A nivel regional, se concluye que la desigualdad es mayor en Latinoamérica, el Caribe y el África subsahariana, donde la quinta parte más pobre representa solo alrededor de un 3 por ciento del consumo o renta nacional.<sup>25</sup>

Se ha desarrollado una elevada desigualdad, no solo entre los países, sino también dentro de las naciones, aunque en distintos grados. Mientras que en Estados Unidos, el 10 por ciento más rico posee el 70 por ciento de los activos, frente a la mitad más pobre de la población que posee menos del 3 por ciento, según el estudio de UNU – WIDER, la riqueza en China cuenta con una distribución más equitativa, puesto que el 10 por ciento más rico posee un 41 por ciento, frente al 14 por ciento que posee la mitad más pobre. De acuerdo con el estudio, la desigualdad en la distribución de la riqueza es mucho mayor que la diferencia de ingresos. La desigualdad también está aumentando en países de Asia oriental, en los que la quinta parte del extremo inferior de la escala económica consume menos: pasando de un 7,3 por ciento en 1900 a un 4,5 por ciento en 2004.

### 2.1.3 La desigualdad entre grupos sociales

La globalización también tiene un impacto diferente en los distintos grupos sociales. Las conclusiones de estudios académicos<sup>26</sup> muestran que los *pobres rurales* en países en desarrollo ganan o pierden transparencia en función de que sean vendedores o compradores de bienes comerciables,

<sup>23</sup> Davies J, Sandstorm S and Wolff E (2008), *The World Distribution of Household Wealth* UNU WIDER.

<sup>24</sup> Chotikapanich D., Prasada Rao D.S., Griffiths W.E., Valencia V. (2007), *Global Inequality: Recent Evidence and Trends*, UNU WIDER Research Paper No. 2007/01, 2007.

<sup>25</sup> Naciones Unidas (2007), *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2007*, Nueva York.

<sup>26</sup> Véase: Nissanke M, Thorbecke E. (2007) *Linking Globalization to Poverty*, UNU-WIDER Policy Brief No. 2.



perteneciendo la mayoría de la población en los países pobres a la segunda categoría. Además, los pobres del entorno rural tiene que hacer frente a los efectos de la sobreexplotación de unos recursos medioambientales frágiles, por ejemplo la deforestación o la escasez de recursos hídricos, que se producen frecuentemente como efectos colaterales de la liberalización comercial y la orientación de las exportaciones.

#### **2.1.4 Desigualdad entre hombres y mujeres**

Las *mujeres* se ven proporcionalmente más afectadas por la globalización y constituyen la mayoría de los pobres. Las mujeres dependen en gran grado de los servicios públicos, debilitados por la globalización. Por lo tanto, son las que asumen la carga de la falta de servicios sociales. Además, un gran número de mujeres se dedican a la agricultura de subsistencia o de pequeña escala. Como responsables del aprovisionamiento de agua y combustible para el hogar, tienen que encarar las considerables restricciones impuestas por la degradación medioambiental.

Un análisis sobre la posesión de propiedad, desglosado por género, sugiere que las mujeres se enfrentan a mayores obstáculos que los hombres a la hora de acumular y mantener activos. Sin embargo, los patrones de distribución de riqueza entre hombres y mujeres pueden afectar de forma decisiva a las medidas para la reducción de la pobreza. Poseer activos puede disminuir la vulnerabilidad y mejorar el bienestar, la productividad, la igualdad y la capacitación de las mujeres<sup>27</sup>. La distribución de activos entre hombres y mujeres incide igualmente en los patrones de gasto de una familia, en cuanto a alimentos, salud, educación y servicios para el hogar, lo que influye sobre las perspectivas para los hijos.

#### **2.1.5 Desigualdad y desarrollo**

La desigualdad lleva a trampas de pobreza que se transmiten de generación en generación, si no se toman medidas para contrarrestarlas, según confirma un reciente estudio del Banco Mundial. El informe del Banco Mundial sobre “*Igualdad y Desarrollo*”<sup>28</sup> también alerta ante los riesgos que conllevan las relaciones asimétricas de poder, que pueden ocasionar la perpetuación de desigualdades en poder, estatus y riqueza con efectos adversos para la inversión y el crecimiento, requisito previo para la reducción de la pobreza. En un entorno así, los beneficios de la liberalización los disfrutarán los ricos e influyentes, como muestran los casos de México y Rusia.

La creciente desigualdad representa un auténtico reto a la función redistributiva de los impuestos. A nivel nacional, las estructuras fiscales tienden a ser cada vez menos progresivas. A escala internacional, no existen por el momento impuestos internacionales que puedan organizar un sistema mundial de redistribución.

---

<sup>27</sup> Deerel C.D., Doss C.R. (2006), *Gender and the Distribution of Wealth in Developing Countries*, UNU WIDER Research Paper No. 2006/115.

<sup>28</sup> Banco Mundial (2005), *Equidad y Desarrollo*, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006.

### 2.1.6 La lógica detrás de los compromisos de los ODM

*"Tendremos tiempo de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio – a nivel mundial y en la mayoría de los países, o incluso en todos – pero solo si dejamos de hacer las cosas como hasta ahora.*

*No podemos ganar esta batalla de un día para otro. El éxito exige una acción continua durante el próximo decenio, entre ahora y el plazo fijado. Se requiere tiempo para formar a los docentes, enfermeras y técnicos; para construir las carreteras, escuelas y hospitales; para que crezcan las pequeñas y grandes empresas capaces de crear empleos y los ingresos necesarios. Por eso debemos empezar ahora. Y tenemos que, al menos, duplicar nuestra asistencia mundial al desarrollo durante los próximos años. No nos podemos conformar con menos, si queremos alcanzar los Objetivos."*

Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan, julio de 2005

El reconocimiento y el cumplimiento de los derechos humanos sociales y económicos comparten una misma evolución histórica. En el pasado, la comunidad internacional elaboró brillantes declaraciones como la Declaración Universal de los Derechos Humanos – cuyo 60º aniversario se conmemora pocos días después de la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo para Revisar la Implementación del Consenso de Monterrey, también conocida como la Conferencia de Revisión de Doha, en diciembre de 2008 – o el Protocolo Facultativo sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1968, aprobado finalmente por la octava sesión del Consejo de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en junio de 2008. Desgraciadamente, las convenciones por sí solas no pudieron convertir en una realidad universal los derechos que propugnaban. Desde la Cumbre Mundial de Naciones Unidas para el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995 y, sobre todo, desde la Cumbre del Milenio en 2000, la comunidad internacional ha adoptado un enfoque más pragmático.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no son enteramente satisfactorios<sup>29</sup>, siendo su logro más importante el calendario proporcionado para reducir de forma significativa la pobreza y el hambre a nivel nacional e internacional. Estos objetivos junto con *"los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente"*, que se emplean de forma más vaga, se han visto apoyados reiteradamente por los Estados miembros de la ONU, así como por todas las instituciones internacionales. El calendario fijado para los ODM reviste prácticamente un carácter vinculante, si no legalmente, por lo menos desde un punto de vista moral, proporcionando un gran potencial para el cambio.

Puede aumentar en fuerza a medio y a largo plazo, puesto que no se puede concebir seriamente que la comunidad internacional se quede plenamente satisfecha – esperamos – con reducir a la mitad la pobreza en 2015 frente a los niveles de 1990 y dejar de lado a la mitad restante de pobres en el mundo. La lógica detrás de los ODM, es decir, los compromisos de la comunidad internacional para reducir la pobreza basados en resultados va a tener más peso, con toda probabilidad, que los ODM mismos y perdurará mucho más allá de 2015.

---

<sup>29</sup> CIDSE (2005) *Más allá de las cifras: Asegurar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio abordan la Injusticia Estructural*, Bruselas.

### 2.1.7 La financiación de la consecución de los ODM

Al centrarse en objetivos medibles dentro de un plazo de tiempo determinado, los ODM también suscitan la cuestión clave de los medios para alcanzarlos. Según el Informe de 2007 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>30</sup>, poco se ha avanzado en esta área (véase el Recuadro 1).

#### **Recuadro 1: la AOD no llega a financiar las aspiraciones para el desarrollo**

Desde el año 2000, la AOD de los países de la OCDE asciende a una media de USD 75.000 millones al año. Sin embargo, gran parte de la ayuda está inflada. Por lo general, se estima que solo parte de esta cantidad (a la que denominamos “ayuda real”) se invierte realmente en los países en desarrollo para alcanzar sus prioridades de desarrollo. En la Unión Europea, elementos no relativos a la ayuda, como el alivio de la deuda, los costes de estudiantes extranjeros y refugiados, constituyeron 8.000 millones de euros, conformando el 17 por ciento de toda la AOD europea para 2007. Además, gran parte del dinero que queda para el desarrollo se encuentra tan fragmentado que tiene poco impacto real. En un informe publicado en 2008, el CAD-OCDE reveló que 15 o más donantes proporcionaban colectivamente menos del 10 por ciento de la ayuda total del país, para los 24 países que recibieron ayuda en el año 2005-2006.

El progreso alcanzado para la consecución de los modestos Objetivos de Desarrollo del Milenio es limitado. Estos objetivos, que gozan del reconocimiento internacional, fueron desarrollados por la ONU en el año 2000 y apuntan a reducir a la mitad la pobreza absoluta mundial para 2015. La falta de voluntad política para cumplir los compromisos de financiación adquiridos no es nada nuevo. Prácticamente hace 40 años, la mayoría de los países ricos se comprometieron a destinar un 0,7 por ciento de su Renta Nacional Bruta (RNB) a la AOD. En 2002, el Consenso de Monterrey y el Plan de Acción para África del G8 reiteraron que ningún país fracasaría en la consecución de los ODM por falta de financiación. Sin embargo, exceptuando a unos pocos países nórdicos, que de forma constante han destinado hasta un 1 por ciento de su riqueza nacional a la solidaridad internacional, los donantes no han cumplido sus promesas.

Comparado con los niveles de 2002, cuando la AOD se situaba en USD 58.000 millones, el volumen se incrementó en 2005 (USD 107.100 millones) y en 2006 (USD 104.400 millones). El aumento se debió las a importantes operaciones de alivio de la deuda del Club de París para Irak y Nigeria. Con el fin de unas cifras elevadas de alivio de la deuda en 2007, la AOD de los países de la OCDE disminuyó un 8, 4 por ciento a USD 103.700 millones. (Fuente: CAD-OCDE, abril de 2008).

Con este déficit, los donantes han mostrado un gran entusiasmo por analizar la cuestión de la “eficacia de la ayuda”. Aunque CIDSE considera, a su vez, que el uso eficaz de los recursos debe ser una prioridad, es muy posible que los donantes se estén centrande en la calidad de la ayuda con el fin de encontrar razones para no aumentar su cantidad. También han dado muestras de mucha imaginación a la hora de añadir nuevas categorías de gasto en el cálculo de la AOD. La definición de AOD se ha ampliado para englobar la reducción de la deuda, la financiación de la educación de estudiantes extranjeros y algunos de los gastos incurridos en la acogida de refugiados. Otras categorías para el cálculo de la AOD, que ya se aplican de facto o que se están considerando, son las acciones para luchar contra el cambio climático (véase Resultado de la Cumbre del G8) y gastos en operaciones de mantenimiento de la paz (véase, por ejemplo, Haas M de y Beerthuizen M, *Financing of Peacekeeping Operations- A benchmark study*, La Haya, Países Bajos, Institute of International Relations, Clingendael 2008). Algunos países como Estados Unidos también promueven indicadores alternativos de la contribución nacional más amplia al desarrollo, incluyendo la ayuda privada, las remesas de los inmigrantes y las donaciones de fundaciones privadas.

Solo uno de los ocho grupos regionales va en camino de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se prevé que el África subsahariana sea el que más lejos se quede, puesto que no va encaminado a alcanzar ninguno de los ODM. Los resultados positivos también corren el riesgo de verse afectados por el drástico aumento de los precios del petróleo y los alimentos en todo el mundo, la crisis financiera mundial y la amenaza de una recesión económica en Estados Unidos, con su probable impacto negativo sobre el resto del mundo.

<sup>30</sup> Naciones Unidas (2007), *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nueva York.

Buscar la forma de financiar los ODM fue la razón principal de la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo celebrada en Monterrey, Méjico, en 2002. En la Cumbre Mundial del Milenio + 5 de la ONU, en septiembre de 2005, la recaudación de los recursos necesarios para financiar los ODM permaneció como un tema importante. Sirvió para alimentar el debate sobre mecanismos innovadores para financiar el desarrollo, como los impuestos internacionales. En julio de 2007, a la mitad del plazo previsto para los ODM, el Secretario General de la ONU Ban Ki Moon recordó a los donantes sus obligaciones y les instó a fijar calendarios para incrementar sus contribuciones. La Conferencia de Revisión de Doha proporciona otra oportunidad para recordar a todos los actores sus responsabilidades. Es un momento propicio para fomentar el debate sobre la tributación. La provisión de los servicios básicos necesarios para cumplir los ODM es una de las funciones clave de los impuestos. Sin embargo, hasta el momento, apenas se han incluido temas fiscales en el debate de la financiación para el desarrollo, principalmente por razones políticas. En 2001, el Secretario General de la ONU encargó el Informe Zedillo para recomendar estrategias de financiación con el fin de alcanzar los ODM, informe que desempeñó un papel fundamental en la definición de la agenda de la primera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey en 2002. Este informe prestaba mucha atención al tema fiscal. Sin embargo, la tributación nacional solo se mencionó en uno de los seis pilares del Consenso de Monterrey, a saber la “*movilización de recursos nacionales*”, principalmente por la oposición de los países de la OCDE. En cuanto a los impuestos internacionales, siguieron siendo tabú en el lenguaje de la ONU debido a la rígida oposición al concepto por parte de EE.UU. y otros. Sin embargo, se consideró aceptable la referencia a “*fuentes innovadoras de financiación*” o “*contribuciones*” voluntarias en la Declaración Final de la Cumbre Mundial de 2005.

Dado el lugar central que ocupa la tributación en cualquier estrategia de financiación para el desarrollo, el tema volverá a colocarse en la agenda. Cuanto antes – idealmente en la Conferencia de Revisión de Doha – mejor.

### **2.1.8 Conclusión**

Para CIDSE, la provisión de servicios básicos para cumplir los derechos humanos fundamentales, empezando por los compromisos mínimos adquiridos en los ODM, debe verse garantizada por fuentes previsibles y sólidas de financiación pública, siendo los impuestos la primera de ellas. Al mismo tiempo, la comunidad internacional no puede desvincular la lucha contra la pobreza de la lucha contra las desigualdades, puesto que la pobreza también es una noción relativa. CIDSE recomienda que los sistemas fiscales nacionales sean más favorable a los pobres y realiza un llamamiento para la creación de un sistema tributario internacional que permitan combatir la creciente desigualdad internacional.

## **2.2 Pérdidas fiscales impuestas frente a más autonomía para los gobiernos del Sur**

### **2.2.1 Pérdidas fiscales provocadas desde el exterior**

La formulación de la política fiscal no es meramente una cuestión nacional para la mayoría de los países en desarrollo. Dejando de lado la considerable influencia de la historia colonial sobre el desarrollo de sus sistemas fiscales, existen factores exteriores recientes que han tenido un impacto sobre las políticas fiscales de muchos países en desarrollo, sobre todo de África. En las últimas décadas, la condicionalidad de la ayuda y la agenda de liberalización comercial han moldeado sobremedida los sistemas tributarios de muchos de estos países.

### **2.2.2 El papel de los consejos políticos de las instituciones financieras internacionales**

Durante la crisis de la deuda a principios de los ochenta, el FMI, como parte de sus programas de ajuste estructural, impuso ingentes obligaciones de reforma fiscal a los países endeudados, para evitar cualquier posibilidad de impago de la deuda, sin tener en cuenta el carácter progresivo de las estructuras fiscales en cuestión. Al contrario, los datos parecen apuntar a que el FMI ha estado

promoviendo la implementación sistemática de un IVA regresivo independientemente de su impacto distributivo<sup>31</sup>. Los programas de ajuste estructural no solo han debilitado los mecanismos redistributivos, sino que también han socavado la capacidad del Estado de regular la economía, es decir, dos funciones claves de la tributación. Paralelamente, los programas del FMI y del Banco Mundial han llevado a una liberalización del comercio y las finanzas, privando a muchos países de los ingresos que se derivan normalmente de los aranceles, una fuente fundamental de renta<sup>32</sup>. En Camerún, por ejemplo, los aranceles constituyeron el 56 por ciento de los ingresos fiscales en 1992, comparado con el 35 por ciento del año 2000. Los acuerdos del GATT y de la OMC han fomentado aún más esta tendencia. La dependencia frente a los impuestos comerciales es aún mayor en Estados frágiles en situación postconflicto. Proporcionan, por ejemplo, el 60 por ciento de todos los ingresos gubernamentales en Sierra Leona<sup>33</sup>. Aún peor, estas políticas se han impuesto a los países en desarrollo como condicionalidad frente a préstamos, alivio de la deuda o ayuda, dejándoles poco margen de maniobra en cuanto a la opción de políticas y, por tanto, minando la rendición de cuentas de sus gobiernos a nivel local. Ese es claramente el caso del Banco Mundial, cuyo informe anual “*Doing Business*”, así como su índice de Evaluación de políticas e instituciones nacionales (EPIN), en el que se basan los bancos para el desarrollo multilaterales y algunos donantes bilaterales para sus decisiones de financiación, clasifica a los países en desarrollo según su atractivo para la inversión extranjera directa, haciendo especial hincapié en su política fiscal.

Los países que optan por no ejecutar de forma estricta los consejos políticos fomentados (o impuestos) desde el exterior se han visto relativamente menos afectados. Se reconoce ampliamente que algunos países asiáticos, en particular, han sabido aprovechar mejor la globalización, al controlar, en gran parte, el ritmo y el alcance de su liberalización comercial y financiera<sup>34</sup>.

### 2.2.3 Una mayor movilidad de capital y las ETN

La globalización del comercio y las finanzas ha permitido a las empresas transnacionales, así como a los particulares adinerados invertir donde pagaran menos impuestos, proporcionando un incentivo importante a una cruda competición fiscal entre las jurisdicciones. En plena competencia feroz tributaria, que afecta tanto a países desarrollados como en desarrollo, los tipos y cargas impositivos sobre el capital disminuyen constantemente, lo que supone que los gravámenes deben trasladarse a factores menos móviles como los sueldos y el consumo. El resultado claro es un importante aumento de la desigualdad, tanto entre los países como dentro de las naciones.

Las economías en desarrollo intentan atraer inversiones extranjeras otorgando treguas tributarias o reducciones de impuestos, creando zonas de libre comercio o permitiendo el libre movimiento de ingresos fuera del país, quedándose con pocos beneficios y actuando de forma discriminatoria frente a las empresas locales. Las cifras avalan constantemente esta realidad mundial: en Europa, los impuestos de sociedades han bajado de un 50 por ciento en los setenta a un 32,5 por ciento en 1999 y a un 29,8 por ciento en 2003. Desde 1994, la República de Sudáfrica ha disminuido el tipo impositivo corporativo de un 48 a un 30 por ciento. La pequeña isla vecina de Mauricio ofrece uno inferior a un 1 por ciento. La OIT estima que el número de zonas de libre comercio se sitúa actualmente en 2700, repartidas por más de 100 países, frente a 79 en 1975, presentes en tan solo 25 países<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Damme, Lauren, Misrahi, Tiffany and Orel, Stephanie (2008), *Taxation Policy in Developing Countries What is the IMF's Involvement?*, Consultancy Paper for The Bretton Woods Project, abril de 2008.

<sup>32</sup> *International Finance, Tax Competition and Offshore Financial Centers* - [http://www.idrc.ca/en/ev-67839-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-67839-201-1-DO_TOPIC.html).

<sup>33</sup> Therkildsen, Ole (2008), *Taxation and state-building with a (more) human face*, DIIS Policy Brief, octubre de 2008.

<sup>34</sup> Wang J. (2005), *Financial Liberalization in East Asia: Lessons from Financial Crises and the Chinese Experience of Controlled Liberalization*.

<sup>35</sup> Singa Boyenge, Jean-Pierre (2006) *Base de données du BIT sur les zones franches d'exportation*, OIT.

Al mismo tiempo, se ofrece un gran número de exoneraciones de impuestos para atraer a inversores extranjeros, sobre todo multiplicando las zonas de libre comercio. En un informe de agosto de 2008, el FMI subraya lo siguiente: “*En la actualidad, se emplean más pronunciadamente los incentivos tributarios en el África subsahariana que en los ochenta. Más de dos tercios de los países de la región ofrecen exoneraciones temporales de impuestos para atraer inversiones, y el número de países que lo hacen a través de zonas francas ha aumentado espectacularmente. Además, los países de bajo ingreso emplean esos incentivos más que los de ingreso mediano, y sin embargo la inversión extranjera directa en África subsahariana, excepto en el sector de los recursos naturales, ha crecido muy poco en los últimos dos decenios. Tales incentivos reducen la base tributaria, complican la administración impositiva y generan importantes pérdidas de recaudación y sustraen ingresos a la economía gravada*”.<sup>36</sup>

Este análisis confirma lo que denuncian varias organizaciones de la sociedad civil en África y Latinoamérica, por ejemplo, según la organización Juventud Obrera Cristiana en Nicaragua: “*En Nicaragua, en Centroamérica y en 80 otros países del mundo, el impacto de las áreas de libre comercio es el mismo: la creación de economías enclave con exoneraciones de impuestos en las que las empresas pueden operar con bajos costes sociales, laborales y de infraestructuras y sin ninguna restricción medioambiental o social*”<sup>37</sup> ...”

#### **2.2.4 Exoneraciones fiscales para actores internacionales de desarrollo**

Los donantes también han sido los beneficiarios principales de las exoneraciones fiscales. Por ejemplo, el Banco Mundial y el FMI exigen una exoneración fiscal del IVA sobre importes y del impuesto sobre la renta de las personas físicas para sus empleados tanto extranjeros como locales, así como para los empleados extranjeros de sus contratistas. Las agencias de la ONU exigen una exoneración del gravamen sobre los beneficios solo para sus contratistas extranjeros, mientras que USAID pide la misma exoneración solo para sus contratistas locales. En palabras del investigador danés, Ole Therkildsen, en los países en desarrollo, los Estados “*con frecuencia se ven obligados a aplicar una gran variedad de exoneraciones, lo que (...) impone una carga innecesaria sobre una autoridad fiscal ya debilitada y promueve la corrupción. Aún peor, alimenta la cultura de exoneración fiscal y transmite el mensaje erróneo de que los poderosos pueden lograr evadir la tributación*”.<sup>38</sup>

#### **2.2.5 El impacto de la falta de ingresos sobre el desarrollo**

El impacto sobre el desarrollo de estas pérdidas de ingresos fiscales fomentadas desde fuera ha sido dramático. Ha llevado a la reducción de las partidas presupuestarias destinadas a los servicios sociales básicos o ha aumentado la dependencia frente a la financiación exterior. Los productores extranjeros y las empresas transnacionales han gozado de unas condiciones favorables, mientras que los productores locales y las pequeñas empresas se han visto profundamente afectados en muchos países, sobre todo en África y Latinoamérica. Los impuestos sobre los sueldos o los indirectos, como el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y otras tasas, constituyen cada vez un porcentaje mayor de los ingresos fiscales. Aunque hay una falta de análisis desglosado por género sobre las estructuras impositivas y el gasto público, la conclusión obvia es que los pobres y las mujeres son los que acaban acarreado con el grueso de la carga, mientras que los ganadores de la globalización contribuyen una cuota mínima – dentro de las naciones y entre los países<sup>39</sup>. Por ejemplo, se estima que el 10 por ciento de los más

---

<sup>36</sup> Sanjeev, Gupta y Shamsuddin, Tareq (2008) *Movilizar ingresos: es esencial ampliar la base de la recaudación interna para crear un espacio fiscal que permita atender las necesidades de desarrollo de África*, FMI Finanzas & Desarrollo, septiembre de 2008 - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2008/09/pdf/gupta.pdf>.

<sup>37</sup> JOC Nicaragua, diciembre de 2004.

<sup>38</sup> *Taxation and state-building with a (more) human face*, DIIS Policy Brief, octubre de 2008.

<sup>39</sup> Smith, T. (2000) *Women and tax in South Africa*, Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, CASE and Idasa.

pobres de Brasil destinan un 27 por ciento de su renta al IVA, mientras que el 10 por ciento más rico, tan solo dedica un 7 por ciento.

### ***2.2.6 La aparente autonomía creciente de los países en desarrollo***

Con toda probabilidad, la autonomía de los países en desarrollo no surgirá de la agenda sobre la eficacia de la ayuda, pese a los llamamientos reiterados a favor de la apropiación nacional frente a las estrategias de desarrollo. Las conferencias de Roma, París y Accra no han demostrado una auténtica voluntad por parte de los donantes de renunciar a dictar las políticas económicas de los países receptores. Por lo tanto, teniendo en cuenta el balance general negativo de las políticas fiscales fomentadas desde fuera, se podría interpretar que el debilitamiento de las instituciones financieras y comerciales internacionales actual puede constituir un cambio positivo para los países en desarrollo. Sin embargo, el cuadro es algo más complejo.

Con el impasse en la llamada Ronda de Desarrollo de Doha, la Organización Mundial del Comercio está atravesando una grave crisis. Sin embargo, el debilitamiento de este foro multilateral imperfecto no resultará necesariamente beneficioso para los países pobres. Las relaciones de poder tienden a ser mucho más crudas en las negociaciones bilaterales, si se compara con las conversaciones multilaterales. Con la Ronda de Desarrollo de Doha en punto muerto, los países del Norte han seguido adelante con acuerdos comerciales bilaterales, la mayoría de los cuales han demostrado ser perjudiciales para los países del Sur, especialmente para los más débiles. Los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) que la Unión Europea ha estado intentando imponer a los países africanos, en particular, podrían reducir de forma importante los ingresos fiscales provenientes del comercio. Togo, por ejemplo, se enfrentaría a una disminución de alrededor de un 30 por ciento de su recaudación tributaria como resultado de los AAE. Se calcula que los países africanos necesitarían percibir de Europa el doble de ayuda al desarrollo que ahora para compensar estas pérdidas, lo que resulta bastante improbable y, además, contribuiría a empeorar la situación de dependencia de los Estados africanos frente a los donantes extranjeros.

Las instituciones financieras internacionales (IFI) también se enfrentan a un periodo de grandes desafíos (véase el Recuadro 2). Sin embargo, permanecen como interlocutor inevitable para muchos países pobres, especialmente de África.

## Recuadro 2: La crisis de las Instituciones Financieras Internacionales

El Banco Mundial y el FMI se crearon en Bretton Woods en 1944 y no se han reformado desde entonces. Este mero hecho mina de forma importante la legitimidad misma de estas instituciones.

También se enfrentan a una crisis de mandato. Tras la gestión de la crisis de la deuda por parte del FMI, la crisis asiática en 1997-98 y la crisis argentina en 2001, muchos países asiáticos y latinoamericanos no quieren requerir nunca más el apoyo del Fondo. El FMI también se ha mostrado incapaz de prevenir la crisis *subprime* en Estados Unidos, la inestabilidad de la estructura financiera mundial y sus consecuencias globales. Hay cada vez un mayor consenso internacional para pedir la completa revisión del FMI.

En lo que al Banco Mundial se refiere, se ha considerado tan oneroso el fracaso de sus recomendaciones políticas que los países sudamericanos han decidido crear su propio Banco del Sur. En África, muchos países se vuelven ahora hacia China para conseguir nuevos préstamos. Algunos donantes del Norte, como Noruega, el Reino Unido, los Países Bajos y el parlamento italiano, también han empezado a cuestionar las condicionalidades impuestas por el Banco.

Para las instituciones de Bretton Woods, la crisis también es financiera. El FMI ha perdido a la práctica totalidad de sus clientes y se ha visto forzado a reducir su tamaño en 2007. Sin embargo, su actividad ha crecido recientemente por la coyuntura mundial de crisis financiera. El Banco parece estar menos amenazado. Sin embargo, el caso de Noruega, que disminuyó en un 25 por ciento su contribución financiera prevista para el Banco Mundial en 2007, muestra que los donantes podrían reducir sus contribuciones al Banco si no cambia sus políticas.

Pese a todo, el FMI y el Banco Mundial mantienen su posición central dentro de la comunidad de donantes. La mayoría de los acreedores dentro de la OCDE se basan en el análisis de sostenibilidad de la deuda que realiza el Fondo para sus políticas de financiación. El debate en curso dentro del G8 y del G20 en torno a la idea de una carta sobre préstamos responsables (o sostenibles) sirva, probablemente, para dotar de más peso a estos análisis. De forma similar, el proceso actual sobre la eficacia de la ayuda, desde Roma en 2003, París en 2005 y finalmente Accra en septiembre de 2008, puede reforzar el papel central del Banco Mundial y el FMI en la estructura mundial de ayuda. Existe el riesgo de que la coordinación y alineación de los donantes, palabras clave en el debate, refuercen las posiciones de las IFI más que las estrategias de desarrollo nacionales de los países receptores. La EPIN del Banco mundial, mencionada anteriormente, que incluye consideraciones relativas a la evolución de las políticas fiscales, probablemente desempeñe un papel especialmente central en el proceso (*véase, por ejemplo, Roberto Bissio Application of the criteria for periodic evaluation of global development partnerships- as defined in Millennium Development Goal 8- from the right to development perspective: the Paris Declaration on Aid Effectiveness, Report of the Working Group on the Right to Development to the Eighth Session of the Human Rights Council December 2007*). En el debate sobre la renovación del sistema financiero mundial, el FMI puede desempeñar un papel importante y aumentar su poder, pero seguirá faltando una reforma interna sobre la voz y la participación de los países en desarrollo, así como una mayor rendición de cuentas.

De hecho, el debilitamiento general de las instituciones económicas internacionales ha tenido un impacto diferenciado en los países en desarrollo. Algunos han encontrado fuentes de financiación diferentes a los donantes occidentales. En particular, China, Brasil e India ofrecen una alternativa a muchos países africanos ricos en recursos. Esta dependencia cada vez menor de las IFI puede ser positiva en muchos casos, puesto que proporciona más margen político, pero también puede ser negativa cuando regímenes autoritarios y profundamente corruptos están en el poder. Además, la dependencia se mantiene, aunque sea de China. Otros países han acumulado reservas monetarias o han creado nuevas instituciones regionales, como en Asia y Latinoamérica, para dejar de depender del Banco Mundial y el FMI. Sin embargo, algunos países conservan una alta dependencia frente a las IFI, incluyendo la mayoría de los países pobres muy endeudados (PPME) sin materias primas. La influencia de las IFI puede estar decreciendo a nivel mundial, pero es tan fuerte como siempre para un pequeño grupo de países.



### 2.2.7 *Conclusión*

Las políticas fiscales impulsadas desde fuera provocan dos grandes efectos negativos. En el contenido, se han mostrado frecuentemente regresivas, a favor de los ricos, más que preocupadas por la redistribución. En el proceso, se ha evitado que la elaboración de políticas fiscales desempeñara un papel crucial en el fomento de la rendición de cuentas del Estado a sus ciudadanos. La multiplicación de las exoneraciones e impuestos, para las empresas transnacionales o para los donantes, resultan disuasorias en ese contexto. CIDSE está convencida de que la construcción del Estado resulta fundamental para el desarrollo y que, por tanto, se debe reconocer el rol esencial de una tributación justa, transparente y eficaz en dicha construcción.

El debilitamiento de las instituciones económicas multilaterales da paso a una situación de gran incertidumbre. En algunos casos, permitirá una mayor autonomía, pero, con toda probabilidad, los países más débiles perderán mucho en acuerdos bilaterales injustos. Además, resulta dudoso que una gobernanza mundial débil pueda proporcionar una respuesta audaz frente a las tendencias regresivas que se perfilan en los sistemas fiscales nacionales de todo el mundo. Por tanto, a las autoridades públicas, tanto del Norte como del Sur, les puede interesar contar con una acción global más fuerte contra la erosión fiscal.

## 2.3 **Maximizar el beneficio frente a otorgar una mayor prioridad a la agenda de RSE**

### 2.3.1 *Manipulación de precios*

Más allá de beneficiarse de los privilegios fiscales que se derivan de la competencia impositiva entre los gobiernos, las empresas transnacionales se han aprovechado de las operaciones comerciales considerables que realizan entre sus múltiples compañías (aproximadamente un 60 por ciento del comercio mundial<sup>40</sup>) y han desarrollado unas complejas estrategias de manipulación de precios con el fin de evitar pagar impuestos, en otras palabras, manipulación de precios de transferencia. En principio, las directrices de la OCDE estipulan que los bienes objeto de transacciones entre dos filiales de un mismo grupo están sujetos a los precios del mercado, con el llamado “*principio de plena competencia*”. Si no se venden al precio del mercado, se considera una manipulación de precios de transferencia, que es ilegal. Puesto que la mayoría de las empresas transnacionales provienen de países de la OCDE, deberían cumplir estas normas también en sus operaciones en los países de bajos ingresos. Sin embargo, para que las autoridades fiscales puedan verificar que los bienes se venden entre las filiales al precio del mercado, necesitan conocer dicho precio. En ocasiones, puede resultar complejo, sobre todo para activos intangibles (propiedad intelectual, marcas, logotipos, marketing, seguros, publicidad, pericia financiera, etc.), piezas de un producto no acabado o cuando el comercio de un sector en particular está altamente concentrado. Además, los países de bajos ingresos cuentan, normalmente, con un mercado nacional limitado, en el que puede que no haya ninguna otra empresa vendiendo los productos, por lo que son incapaces de encontrar una operación comparable y, por tanto, no pueden conocer en absoluto el precio del mercado.

Como resultado, ha surgido toda un sector contable dedicado a determinar los precios de transferencia y justificándolos ante las autoridades fiscales. Las ETN emplean estas complejas estrategias de manipulación de precios para pasar sus beneficios de países o territorios con elevados impuestos a otros de bajos impuestos. Las normas anuales para la elaboración de informes y para la contabilidad de las empresas transnacionales no proporcionan datos precisos desglosados por países, en los que opera la empresa, ni sus respectivas facturaciones, beneficios o impuestos pagados cada año fiscal. Falsificadas las estructuras de fijación de precios y distorsionadas/manipuladas las estructuras de capital, unido a la falta de transparencia, se convierten en los canales principales para evitar los impuestos. Pese a la poca información disponible, una investigación realizada por el periódico británico *The Guardian* averiguó que empresas transnacionales del sector del plátano habían elaborado

---

<sup>40</sup> Cifra de la OCDE citada en Murphy, Richard (2008), *Country-by-Country Reporting*, Tax Justice Briefing, marzo de 2008.

todo un sistema de este tipo para colocar la mayoría de sus beneficios en paraísos fiscales como Bermuda, las Islas Caimán, Jersey y las Islas Vírgenes Británicas<sup>41</sup>. Poco queda para las administraciones fiscales de los países consumidores como Estados Unidos y Europa, así como para los países productores, como por ejemplo los centroamericanos. En Guatemala, el Centro Internacional de Investigación sobre Derechos Humanos – una organización socia de CIDSE – reveló, en 2006, que empresas transnacionales como Kellogg's, Colgate-Palmolive y la empresa minera, Montana abusaron de las leyes de exoneración de impuestos. El coste estimado para Guatemala ascendía a USD 400 millones, es decir un 10 por ciento del presupuesto<sup>42</sup>. Se calcula que las pérdidas globales anuales causadas a los países en desarrollo por la manipulación de precios se elevaron en el año 2000 a USD 50.000 millones, prácticamente la suma total de la AOD en aquel momento<sup>43</sup>.

En mayo de 2008, Christian Aid publicó un informe titulado “*Death and Taxes: the true toll of tax dodging*” en el que se estimaba que el coste para los países en desarrollo alcanzaba los USD 160.000 millones al año. Según dicho informe: “*La evasión fiscal relacionada con el comercio será responsable de alrededor de 5,6 millones de muertes de niños pequeños en el mundo en desarrollo entre el año 2000 y el 2015, lo que supone prácticamente 1.000 personas diarias. La mitad ya están muertas.*”

### 2.3.2 Ingresos provenientes de los recursos naturales

El tema de cuánto beneficio queda para los países productores es aún más peliagudo en el caso de las industrias extractivas. En los últimos años, el precio de las materias primas ha experimentado un auténtico *boom*, aunque también ha estado marcado por grandes fluctuaciones. La consultora Global Insight reveló que la riqueza soberana de Nigeria aumentó en un 291 por ciento en 2007 y la de Angola un 84 por ciento en el mismo año<sup>44</sup>. Esta tendencia se ha visto alimentada por el papel cada vez más importante que desempeñan los llamados países emergentes, como China e India, así como por la especulación realizada por los fondos de alto riesgo. La demanda y la competencia para acceder a los recursos naturales han aumentado constantemente. Puesto que muchos países en desarrollo cuentan con materias primas, la creciente demanda podría servir para reforzar su renta imponible y, por ende, su gasto social. Sin embargo, rara vez es así. Las circunstancias nacionales e internacionales impiden que la población del país, en especial las comunidades locales más afectadas, se puedan beneficiar de un uso sostenible, desde un punto de vista social y medioambiental, de los recursos nacionales.

El auge de los precios de las materias primas ha provocado un comportamiento de rapiña en perjuicio de los países anfitriones. Esto ha quedado evidenciado en la forma en la que se negocian los contratos para la extracción de recursos naturales. Normalmente, el país de acogida percibe tan solo una fracción de los ingresos prometidos<sup>45</sup> y, a menudo, a costa de las comunidades que deben desplazarse para dejar sitio a la actividad extractiva<sup>46</sup>.

- La extorsión y los sobornos son formas fáciles para que los funcionarios públicos puedan enriquecerse en los países en desarrollo con una riqueza natural considerable. El Senado de Estados Unidos comunicó en 1999 que Omar Bongo, Presidente de Gabón desde 1967, transfería sistemáticamente un 8,5 por ciento de los fondos públicos a su cuenta privada en el Citibank de

---

<sup>41</sup> Griffiths, Ian, y Laurence, Felicity (2007), *Bananas to UK via the Channel Islands? It pays for tax reasons*, The Guardian, 6 de noviembre de 2007 - <http://www.guardian.co.uk/business/2007/nov/06/12>.

<sup>42</sup> *Guatemalans Denounce Tax Evasion*, Prensa Latina, Comunicado de prensa del 19 de junio de 2006.

<sup>43</sup> Oxfam (2000) *Tax havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication*, Oxfam Briefing Papers, Oxford.

<sup>44</sup> Global Insight (2008), *Sovereign Wealth Fund Tracker*, Londres.

<sup>45</sup> Christian Aid (2007), *A Rich Seam: who benefits from rising commodity prices*, Londres.

<sup>46</sup> CIDSE (2008) *Recomendaciones para reducir el riesgo de violaciones a los derechos humanos y mejorar el acceso a la justicia. Informe de la CIDSE al Representante Especial del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Empresas*, Bruselas.

Nueva York<sup>47</sup>. Las consecuencias la padece la administración que sea responsable y transparente. Se firman los contratos para acceder y explotar recursos extractivos que benefician a la “élite” local y sus homólogos en las compañías transnacionales, dejando de lado las preocupaciones medioambientales y el interés de la población<sup>48</sup>.

- En algunos casos, los gobiernos nacionales mejor intencionados y deseosos de servir al bien común no cuentan con la capacidad y el poder de negociación necesario para conseguir un buen acuerdo con las empresas extranjeras y para controlar su cumplimiento.<sup>49</sup> Algunos gobiernos no tienen tampoco un control suficiente de algunas partes de su territorio nacional, dejando vía libre para que los gobernantes locales, frecuentemente caudillos, vendan ilegalmente recursos preciados en detrimento de las comunidades que viven en estas regiones y de sus generaciones futuras. En muchos países, particularmente en la República Democrática del Congo (RDC), los conflictos armados locales y la guerra civil han fomentado este comercio ilegal, transformando un potencial de desarrollo en una terrible maldición<sup>50</sup>.
- Al mismo tiempo, los gobiernos de los países en desarrollo han ido disminuyendo sus aranceles e impuestos bajo la presión de las instituciones multilaterales, en aras del libre comercio y de un “clima empresarial” conductor, lo que también reduce sus ingresos provenientes de la industria extractiva<sup>51</sup>.
- Por otra parte, los gobiernos no reciben suficiente apoyo internacional para lograr una gestión y un control eficaz cuando empresas extranjeras, en su mayoría grandes ETN, aprovechan su riqueza en recursos. Pese al gran paso que supone la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (ITIE), lanzada en 2002, es de carácter voluntario y no requiere una revelación suficientemente exhaustiva de los datos por parte de gobiernos y empresas. El secreto bancario, los paraísos fiscales y las normas internacionales contables favorecen la falta de transparencia sobre los beneficios de las ETN y de la élite corrupta local. Resulta evidente que los gobiernos de los países industrializados (y hasta cierto punto de los emergentes) dan prioridad al aseguramiento de un acceso barato e ininterrumpido de sus economías a las materias primas y la energía, frente a un uso más justo y transparente de los recursos naturales en los países en desarrollo<sup>52</sup>.
- Desde la década de los ochenta, las entidades crediticias privadas han recurrido cada vez más a préstamos hipotecarios en negociaciones con países en desarrollo, con el fin de garantizar su acceso a los recursos naturales a largo plazo, lo que ha demostrado ser un medio poderoso para explotar a los países en desarrollo ricos en recursos. En parte, es atribuible a la visión a corto plazo de muchos líderes políticos, pero, en muchos casos, los gobiernos de los países en desarrollo necesitan estos fondos ante un inminente déficit presupuestario, con el fin de cubrir el gasto público y pagar las enormes deudas acumuladas desde principios de los ochenta. En varios países, las empresas petrolíferas han establecido alianzas con las entidades crediticias, bancos o países, para avalar un préstamo presentando como garantía del acceso al petróleo durante 5 a 15 años a precios muy bajos. Éste es el caso de la empresa francesa Elf (actualmente Total), en relación con bancos franceses como BNP Paribas, Société générale y Crédit agricole, en Congo Brazzaville. Por ejemplo, en 1998, Crédit agricole prestó USD 60 millones al autócrata Denis Sassou Nguesso a cambio de petróleo a un precio de USD 7 por barril. Congo Brazzaville, con un 70 por ciento de su población viviendo bajo el umbral de la pobreza, cuenta ahora con una deuda que representa más o menos el triple de su PIB, pese a ser el cuarto productor de crudo del África subsahariana<sup>53</sup>.

---

<sup>47</sup> Citado en CCFD (2007), *Biens mal acquis... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales*, Documento de trabajo, 2007 - [http://www.ccf.asso.fr/e\\_upload/pdf/biens-mal-acquis.pdf](http://www.ccf.asso.fr/e_upload/pdf/biens-mal-acquis.pdf).

<sup>48</sup> Véase, por ejemplo, Global Witness (2006), *Digging in Corruption, Fraud, abuse and exploitation in Katanga's copper and cobalt mines*, Washington DC.

<sup>49</sup> SCIAF, ACTSA Christian Aid (2007), *Undermining Development? Copper Mining in Zambia*.

<sup>50</sup> Global Witness (2006), *The Sinews of War: Eliminating the Trade in Conflict Resources*.

<sup>51</sup> FIDH (2007), *Gold Mining and Human Rights in Mali* - [http://www.fidh.org/IMG/pdf/Mali\\_mines\\_final-en.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/Mali_mines_final-en.pdf).

<sup>52</sup> Global Witness (2002), *All the Presidents' Men: The Devastating story of oil and banking in Angola's privatised war*.

<sup>53</sup> Eurodad et al (2007), *Skeletons in the Cupboard. Illegitimate Debt Claims of the G7*, Joint NGO Report, February 2007.

Esta situación se ve reflejada en unos tipos impositivos y cánones muy bajos, así como disposiciones especiales como treguas tributarias y exoneraciones de impuestos para empresas extranjeras activas en los sectores extractivos de las economías de los países en desarrollo. Incluso los impuestos nominales no se pagan debido a la corrupción y a prácticas no transparentes como la manipulación de precios y precios indebidos de transferencias a través de paraísos fiscales.

Es un problema multifacético y difícil de medir, aunque algunas de las estimaciones disponibles sugieren que es de gran envergadura. Por ejemplo, en julio de 2008 el Programa de Integridad Financiera Global con sede en Washington publicó un informe<sup>54</sup> en el que se calcula que la República Democrática del Congo (RDC) perdió alrededor de USD 15.500 millones debido a la evasión de capitales de 1980 a 2006. Según el comunicado de prensa que lo acompaña: “*la ‘corrupción persuasiva’ y la manipulación de precios comerciales de bienes y servicios ha llevado a una pérdida anual cercana a los USD 600 millones para la economía de la RDC. El autor del informe, el economista Dev Kar, señala: ‘Con ese dinero, la RDC podría haber pagado toda su deuda externa que asciende a USD 11.200 millones’.*” El informe mismo revela: “*el aumento de la recaudación tributaria de la minería – incluyendo la lucha contra la corrupción – es esencial para movilizar ingresos. En la década de los ochenta, el sector minero contribuyó un 25 por ciento a la recaudación tributaria total, un 75 por ciento a las exportaciones totales y a un 25 por ciento del PIB. En 2005, el gobierno congolés comunicó el recaudo tributario de USD 27 millones proveniente del sector minero (un 2, 4 por ciento de los ingresos fiscales totales).*”

Otro informe, en julio de 2008<sup>55</sup>, de la Universidad de Massachusetts Amherst calculaba que en el África subsahariana, “*la evasión de capitales real durante el periodo de 35 años se elevó a un total de USD 420.000 millones (en dólares de 2004) para los 40 países en su conjunto. Si se incluyen las ganancias por intereses atribuibles, la evasión de capitales ascendería a USD 607.000 millones a finales de 2004. (...) Los activos exteriores privados del subcontinente pertenecen a un estrato relativamente rico y limitado de su población; mientras que los pueblos cargan con las deudas públicas externas a través de sus gobiernos*”. Gran parte de esta evasión de capitales tiene su origen en países africanos ricos en recursos naturales, como Nigeria, Angola, Camerún y los dos Congos<sup>56</sup>.

En el raro caso de que los gobiernos intenten renegociar los contratos y recaudar impuestos y cánones, se enfrentan a una gran resistencia. Ese fue el caso de Bolivia cuando el recién elegido presidente, Evo Morales, anunció la renegociación de los contratos para la explotación de los recursos de gas natural, muy poco gravados hasta entonces.

Sin embargo, algunos gobiernos han adoptado formas innovadoras de gestionar los recursos naturales, diferentes de la lógica corporativa común. Ése es el caso de Ecuador donde el gobierno actual decidió no explotar parte de sus recursos petrolíferos con el fin de preservarlos para futuras generaciones. El gobierno de Timor Oriental ha dado pasos similares.

### **2.3.3 La rendición de cuentas del sector privado**

En este contexto de creciente poder y riqueza corporativos, ha cobrado un nuevo impulso la idea de que, teniendo en cuenta la considerable influencia que ejercen, las empresas transnacionales deben asumir la responsabilidad de las consecuencias sociales y medioambientales de sus prácticas. Esta tendencia puede presentar una oportunidad para que se considere el cumplimiento tributario como una

---

<sup>54</sup> Kar, Dev, Mammadov, Ramil, Goodermote, Rachel y Upadhyay, Janak (2008) *Capital Flight from the Democratic Republic of Congo*, Global Financial Integrity at the Center for International Policy, julio de 2008 - <http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/capital%20flight%20from%20drc.pdf>.

<sup>55</sup> [http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working\\_papers/working\\_papers\\_151-200/WP166.pdf](http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_151-200/WP166.pdf).

<sup>56</sup> Véase la tabla, p. 41 del informe anteriormente mencionado.

responsabilidad empresarial central y para que se luche ferozmente contra los planes de evasión fiscal.<sup>57</sup>

- En las últimas décadas, han proliferado los códigos voluntarios de corporaciones e industria y las iniciativas de responsabilidad social empresarial (RSE). Estos códigos de conducta voluntarios los tienden a aplicar sectores industriales altamente visibles y/o muy sensibles a la opinión y el comportamiento del consumidor.
- Las “*Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*” adoptadas unánimemente por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas sigue siendo el documento más completo y detallado para orientar a las empresas con el fin de garantizar que sus actividades no contribuyan a la violación de los derechos humanos. Estas normas no las adoptó el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que optó por designar un experto, el profesor de Harvard John Ruggie, para que presentara un informe sobre el tema para su posterior consideración<sup>58</sup>. Sin embargo, hasta el momento, el debate en torno a la rendición de cuentas de las empresas apenas se ha centrado en las responsabilidades corporativas. Las causas son tanto políticas como técnicas. Desde un punto de vista político, se considera erróneamente que los impuestos son un coste, en vez de un rendimiento sobre la inversión realizada por la comunidad que contribuye a la productividad de la empresa y al bienestar individual. Desde un punto de vista técnico, sigue siendo difícil revelar cómo se determinan los precios de transferencias y otras prácticas de manipulación de precios por los complejos montajes que se han elaborado.
- Las líneas directrices de la OCDE para las empresas multinacionales, aparte de políticas sobre la revelación de información, derechos laborales y del consumidor, así como consideraciones medioambientales, contienen un párrafo sobre el pago de impuestos. Sin embargo, se limitan a empresas con sede en los países de la OCDE, incluyendo sus inversiones en terceros países. Aunque lo peor es que no son vinculantes y cuentan como un mecanismo débil para el control y la resolución de litigios<sup>59</sup>.
- En los últimos años se han desarrollado rápidamente las llamadas inversiones éticas o responsables. Todo banco occidental ofrece actualmente, al menos, un producto financiero de inversión ética a sus clientes. Las consideraciones éticas varían de un producto a otro, pero normalmente se centran en la exclusión de ciertos sectores (por ejemplo, los inversores no quieren que su dinero se emplee en el sector del armamento o en el del tabaco o el alcohol) y/o la selección de las empresas mejor calificadas de acuerdo a una serie de criterios que se basan, principalmente, en un rendimiento social y medioambiental. Algunas agencias de calificación han desarrollado un sistema especializado en asuntos sociales y medioambientales. La integración de criterios de justicia fiscal como parte de estas evaluaciones se incluyó en el reciente debate que tuvo lugar en el Foro Anual sobre la Inversión Responsable en Europa celebrado en 2008<sup>60</sup>. Se realizaron propuestas prometedoras para que los inversores responsables puedan evitar invertir en empresas que se nieguen a proporcionar explicaciones e información suficiente sobre sus actividades extraterritoriales.
- En cuanto a los países ricos en recursos naturales, han surgido varias iniciativas como resultado de las acciones de la sociedad civil, incluyendo el sello del Forest Stewardship Council, para los productos forestales, o el programa de certificación del proceso Kimberly, para los diamantes. La campaña internacional Publiquen lo que pagan (PWYP, por sus siglas en inglés), entre otras cosas, insta a los reguladores y a los órganos responsables de las normas contables en el mundo desarrollado a que exija a las compañías mineras que publiquen datos desglosados sobre los pagos entre las empresas y los gobiernos ricos en minerales, como una forma de fomentar la

---

<sup>57</sup> CIDSE (2008) *Recomendaciones para reducir el riesgo de violaciones a los derechos humanos y mejorar el acceso a la justicia. Informe de la CIDSE al Representante Especial del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Empresas*, Bruselas.

<sup>58</sup> Human Rights Council (2008), *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises John Ruggie*.

<sup>59</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/21/20/16975360.pdf>.

<sup>60</sup> Véase: [http://www.frenchsif.org/fr/documents/faire2008/programme\\_uk.pdf](http://www.frenchsif.org/fr/documents/faire2008/programme_uk.pdf).

transparencia y dotar a los ciudadanos de dichos países de las herramientas necesarias para que “sus dirigentes rindan cuentas”. Desde su lanzamiento en 2002, PWYP ha conseguido defender con eficacia que se revele más información sobre los pagos de las empresas extractivas. En noviembre de 2007, el Parlamento europeo apoyó el llamamiento de que se emplearan las normas de contabilidad internacionales, que fija el Consejo Internacional de Normas de Contabilidad, para exigir que las industrias extractivas presentarán información desglosada por países y exigió a la Comisión Europea que apoyara esta propuesta. Actualmente, las regulaciones y normas solo exigen que las empresas publiquen estos datos de forma global o regional y, con frecuencia, resulta imposible desenmarañar los datos publicados para ver qué pasa en cada país. Este enfoque de obligatoriedad representaría un progreso revolucionario en la transparencia. Sin embargo, hasta el momento, las empresas petrolíferas y los gobiernos occidentales han favorecido el enfoque más lento y multilateral de la ITIE, cuyo principal inconveniente como hemos mencionado anteriormente es su naturaleza voluntaria.

- La legislación contra el blanqueo de dinero se puede convertir también en un instrumento importante para pedir responsabilidades a los intermediarios financieros frente a las administraciones judiciales y tributarias. La tercera Directiva contra el blanqueo de dinero, adoptada en 2005, como resultado de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), ha ampliado considerablemente el número de profesiones y el alcance de la responsabilidad de los intermediarios financieros para facilitar la localización de dinero sucio. En la práctica, no son solo los bancos, sino también los casinos, las galerías de arte, las agencias inmobiliarias, los contables y los abogados que están obligados a notificar a la unidad contra el blanqueo de dinero cuando tengan sospechas sobre dinero sucio. Esta obligación cubre ahora un amplio abanico de infracciones y delitos, incluyendo la evasión fiscal en muchos países europeos. Se supone que todos los Estados miembros pusieron en pie las disposiciones necesarias para implementar la tercera directiva para finales de 2007.

#### **2.3.4 Conclusión**

Los sistemas fiscales actuales basados en el Estado nación se enfrentan a limitaciones cada vez mayores, debido a la movilidad del capital y de las actividades de las empresas transnacionales. Esto desemboca en una competencia tributaria, una carrera por ofrecer requisitos mínimos en impuestos, regulación y un secreto máximo, así como en la disminución de la recaudación impositiva nacional con todas sus implicaciones económicas y sociales. Una de las consecuencias principales es que los impuestos se están trasladando del capital al trabajo y al consumo, con un impacto muy nefasto sobre la progresividad de los sistemas tributarios nacionales y, por tanto, una incidencia muy negativa sobre la desigualdad y la pobreza<sup>61</sup>. Paralelamente, varios actores corporativos, habiendo extraído grandes ventajas de la globalización, son ahora más poderosos que muchos Estados. Sin embargo, no se les exige responsabilidad de una forma democrática, puesto que solo rinden cuentas ante sus accionistas. CIDSE se suma al llamamiento que exige que las ETN rindan cuentas frente a sus responsabilidades económicas y sociales, lo que incluye, en primer lugar, el pago de los impuestos debidos. La respuesta solo puede ser parcial a nivel nacional o de tipo voluntario, por lo que CIDSE considera que estos problemas requieren un esfuerzo conjunto de las instancias internacionales.

---

<sup>61</sup> Para más información, véase: [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=102](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=102).

## 2.4 Paraísos fiscales, evasión fiscal y corrupción frente a la transparencia y regulación

Además de los desafíos que presenta la competencia tributaria comentada anteriormente, otras tendencias llaman cada vez más la atención. Con la creciente importancia y apertura de los mercados financieros y las inversiones transnacionales, así como el uso de las facilidades técnicas, los centros financieros *offshore* o paraísos fiscales se han convertido en un gran obstáculo para cualquier forma de justicia tributaria.

### 2.4.1 *El obstáculo principal para la justicia tributaria*

Los paraísos fiscales, o jurisdicciones con secreto bancario<sup>62</sup>, se crearon para escapar de las leyes aprobadas en otros países, regulaciones financieras, fiscales o penales. Desafían todas y cada una de las funciones clave de la tributación (las 5 “R”):

1. Minan los sistemas de recaudación de ingresos, por las fugas que crean a través de la evasión y la elusión fiscal y agravan la carrera por ofrecer el tipo impositivo más bajo. De esta forma, socavan el apoyo moral al pago de impuestos en otros países.
2. Los paraísos fiscales van en contra de las políticas destinadas a conseguir la redistribución de la riqueza, que permanece, por tanto, concentrada en las manos de los más pudientes. La competencia fiscal se vuelve aún más feroz en el caso de las fuentes de tributación móviles, sobre todo la riqueza de las personas acaudaladas y los beneficios de empresas transnacionales y bancos. Mientras tanto, los pobres tienen que pagar una cuota mayor de impuestos sobre la renta, sobre todo a través de impuestos indirectos.
3. Las jurisdicciones con secreto bancario debilitan el impacto de otros marcos regulatorios del país, como demuestra el papel que los fondos de alto riesgo – muchos ubicados en centros financieros *offshore* – han desempeñado en la actual tormenta financiera.
4. Los paraísos fiscales no tienen mucha incidencia sobre las políticas de “manipulación de precios”. Sin embargo, unos pocos sí, como Andorra, por ejemplo, al favorecer el comercio transnacional de productos libres de impuestos, como el alcohol y el tabaco. También representan un gran obstáculo a la implementación de impuestos mundiales, con el objetivo de manipular los precios, por ejemplo sobre las transacciones financieras.
5. Más allá de su papel como agente debilitador de los sistemas fiscales, canal clave de representación política, los paraísos fiscales representan una amenaza directa a la democratización. Protegen a los corruptos y actúan como depositario para los fondos provenientes de actividades tan ilícitas como el apoyo de regímenes corruptos o de redes del crimen organizado (véase el Recuadro 3).

### 2.4.2 *Paraísos fiscales en pleno centro de la economía mundial*

Según la definición del FMI, los centros financieros *offshore* o extraterritoriales<sup>63</sup> se ven caracterizados por un número relativamente elevado de instituciones financieras, que realizan negocios principalmente con no residentes. Sus sistemas financieros – excesivamente importantes teniendo en cuenta las necesidades nacionales – se ocupan, en gran parte, de activos y pasivos exteriores. Los impuestos sobre estas actividades financieras son bajos o nulos. La regulación financiera es moderada o baja y se cuenta con un alto grado de anonimato o secreto en asuntos bancarios, con muy poca transparencia de datos. Estos factores son los que convierten a estos centros financieros en “*paraísos fiscales*”.

---

<sup>62</sup> Para una reflexión sobre los conceptos relacionados con el tema en inglés, véase: <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/08/27/finding-the-secrecy-world/>.

<sup>63</sup> IMF- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.pdf>.

Los paraísos fiscales también son refugios financieros puesto que gozan de una regulación financiera muy laxa: por ejemplo no están sujetos a las normas bancarias elaboradas por el Comité de Basilea sobre los ratios de solvencia. Por esta razón, se ubican aquí hasta dos tercios de los fondos de alto riesgo, que asumen todo el que sea necesario para sacar provecho a la especulación. También constituyen paraísos judiciales, puesto que rechazan sistemáticamente cooperar con las autoridades fiscales y judiciales extranjeras.

Los defraudadores fiscales emplean los mismos mecanismos y lagunas en la estructura financiera mundial que las redes criminales y los operadores corruptos. Esto incluye el uso de fondos fiduciarios, corporaciones pantalla, secreto bancario, paraísos fiscales, empresas extraterritoriales, sociedades comerciales internacionales o IBC, fundaciones, bancos corresponsales, directores asignados, transferencias ficticias y muchos otros subterfugios, que tienen lugar en un entorno desprovisto de transparencia financiera. Se trastoca el papel de instituciones legales, que han recibido un estatus especial y privilegios de la sociedad, al emplearse para objetivos diferentes de los originalmente previstos.

Los paraísos fiscales han asumido un papel central en la economía mundial. El FMI identificó 25 centros financieros de este tipo en los setenta, frente a los 60 presentes actualmente. La City en Londres y el estado de Delaware en Estados Unidos son considerados por muchos (por ejemplo, el FMI y Brasil, respectivamente), como jurisdicciones con secreto bancario. 4000 bancos están asentados en paraísos fiscales. Aproximadamente la mitad de las transacciones financieras diarias se realizan a través de paraísos fiscales, que también asumen una parte muy importante de la inversión global. Las Islas Caimán, por ejemplo, son el quinto centro financiero más importante en el mundo y el primer inversor extranjero en China.

### **Recuadro 3: Los paraísos fiscales proporcionan refugio a los fondos robados**

Las prácticas de los centros financieros *offshore* tienden a atraer los flujos financieros ilícitos y proporcionan un apoyo a las actividades corruptas. Los fondos robados por dictadores se mantienen, frecuentemente, en cuentas bancarias de países que garantizan el anonimato y el secreto bancario. Por ejemplo, las cuentas suizas de 2005 contaban con activos que ascendía a USD 600 millones pertenecientes al ex dictador filipino, Ferdinand Marcos, USD 700 millones del ex dictador nigeriano, Sani Abacha, así como dinero del ex dictador del Zaire, Mobutu Sese Seko, del dictador Haití Jean-Claude Duvalier y del dictador liberiano, Charles Taylor. Desde 2006, se han restituido parte de los montos a través de procesos de negociación transparente, en los casos en los que se cumplían los requerimientos legales.

Al igual que Suiza, algún otro país ha empezado a actuar y a cooperar con la comunidad internacional. Sin embargo, el problema persiste, en gran grado, debido a la falta de voluntad política en muchos países en los que se almacena la riqueza robada y por la opacidad de las finanzas *offshore*.

**Table : Dictators and their loot**

Country / DICTATOR / period	Estimated looted assets (\$)	Amount repatriated from abroad (\$)
Philippines / MARCOS / 1965-86	5 to 10 billion (bn)	658 millions (mn) (Switzerland / 2003)
Mali / TRAORE / 1968-91	1 to 2 bn	2.4 mn (Switzerland / 1997)
Nigeria / ABACHA / 1993-98	2 to 6 bn	160 mn (Jersey / 2006) 594 mn (Switzerland / 2002-05)
Angola / DOS SANTOS / 1975-	several bn	21 mn (Switzerland / 2005)
Benin / RUIJMORI / 1960-2000	0.6 to 1.5 bn	80.7 mn (Switzerland / 2000-04) 20 mn (USA / 2005)
Haiti / DUVALIER / 1971-86	0.5 to 2 bn	
RDC - Zaire / MOBUTU / 1965-1997	5 to 6 bn	
Kazakhstan / NAZARBAEV / 1991 -	1 bn	
Korea / MOI / 1978-2002	3 bn	
Indonesia / SUHARTO / 1967-98	15 to 35 bn	
Iran / MEHRAJWI / 1941-79	35 bn	

Source: OECD, *How and why... preventing tax evasion: the fortune of dictators and the complexities involved*, April 2007.



### 2.4.3 Regulaciones y transparencia

Lo que aporta esperanza al combate, aparentemente sin fin, contra los paraísos fiscales es la asombrosa convergencia de varios intereses para acabar con el secretismo. No importa cuál de los factores sea finalmente el responsable de aportar una mayor transparencia y regulación financiera, pues, en cualquier caso, proporcionaría grandes beneficios. Con toda probabilidad, el progreso provendrá de una de las tres oportunidades siguientes:

#### 1. La crisis financiera

Se achaca la actual crisis financiera, que se puede considerar como la más grave desde 1929, a la falta de regulación, en muchos aspectos. Teniendo en cuenta que los paraísos fiscales minan deliberadamente el impacto de la legislación de otras jurisdicciones, una nueva regulación no podrá ser de gran utilidad a menos que se aplique también a los paraísos fiscales. Aunque no se encuentran en la raíz misma de la crisis *subprime*, han proporcionado las condiciones que han contribuido a la magnitud, la continuación y el empeoramiento de la crisis. A primera vista, se podría pensar que gran parte del problema se generó en lo que podríamos considerar el ámbito “*onshore*” o territorial, pero esta percepción es falsa. Por ejemplo, muchos de los riesgos “aparcados” dentro de Estados Unidos estaban de hecho concentrados en el estado de Delaware. Este estado, como identificaron adecuadamente las leyes brasileñas en junio de 2008<sup>64</sup>, es, en la práctica, un paraíso fiscal dentro de Estados Unidos: como resultado de años de competencia regulativa entre los estados nacionales, Delaware se ha convertido en la jurisdicción de preferencia para muchas grandes empresas por su regulación sumamente laxa<sup>65</sup>. Además, la opacidad de las finanzas *offshore* ha alimentado la desconfianza hacia los fondos de alto riesgo, la mayoría de los cuales están ubicados en paraísos fiscales y tuvieron que vender rápidamente sus acciones a empresas en la bolsa – disminuyendo inmediatamente el efecto – con el fin de intentar cubrir la gran demanda de pronto pago al que se enfrentaban. Sin embargo, los paraísos fiscales han desempeñado un papel central en la perpetuación de la tormenta financiera por razones más profundas: al garantizar el secreto y al favorecer unas disposiciones financieras complejas, han permitido que se escondieran los riesgos excesivos que asumieron los bancos y empresas, generando una gran incertidumbre en los mercados financieros. La Cámara de los Comunes del Reino Unido, por ejemplo, pasó toda una noche preguntándose si la empresa fantasma de Northern Rocks en Jersey, Granite, se debía nacionalizar o no, teniendo en cuenta el estatus confuso de esa filial<sup>66</sup>. Una incertidumbre así genera gran desconfianza y acaba golpeando al mercado interbancario.

Varios países han destacado la necesidad de abordar el tema de los paraísos fiscales al mismo tiempo que se encara la crisis. El primer ministro francés, François Fillon, al dirigirse al Parlamento Europeo el 14 de octubre de 2008 en el marco de la presidencia francesa de la Unión Europea, realizó un llamamiento para la desaparición de los paraísos fiscales. Varios jefes de estado, incluyendo los de Alemania y Francia, así como el director gerente del FMI, también han solicitado que se coloque este tema en el orden del día de las Cumbres destinadas a reformar el sistema financiero mundial actual.

#### 2. Un descontento cada vez mayor frente a la evasión de impuestos

Cuentan con una larga trayectoria las iniciativas para fortalecer la regulación y la transparencia frente a la evasión fiscal, que se han visto seguidas por esfuerzos de la comunidad financiera y otras esferas para lograr su neutralización, movidos por grandes intereses (véase el Recuadro 4).

<sup>64</sup> <http://www.meujournal.com.br/para/Jornal/Materias/integra.aspx?id=51434>.

<sup>65</sup> Para una ilustración de la regulación laxa de Delaware, véase:

<http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/04/18/the-delaware-llc-its-got-to-go/>.

<sup>66</sup> Ejemplo proporcionado por John Christensen y Richard Murphy en *Tax havens and the financial crisis*, artículo publicado íntegramente en octubre de 2008 en: [www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net).

#### **Recuadro 4: Historia de los esfuerzos internacionales por detener la evasión de capitales**

Hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, John Maynard Keynes, del Reino Unido, y Harry Dexter White, de Estados Unidos, artífices del sistema de Bretton Woods, diseñaron una propuesta para detener la evasión de capitales de la Europa de posguerra, con el fin de prevenir la desestabilización del continente. Propusieron la transparencia financiera internacional como herramienta clave. Los gobiernos de los países receptores en la evasión de capitales (principalmente Estados Unidos) compartirían automáticamente la información con los gobiernos europeos (u otros) que sufrieran dicha evasión, para que los países emisores pudieran “ver” la riqueza que sus ciudadanos habían enviado al extranjero. Esto permitiría a países débiles gravar la renta extranjera de sus ciudadanos de forma adecuada y eliminar así una de las motivaciones principales de la evasión de capitales. La comunidad financiera estadounidense presionó duramente contra la transparencia y las propuestas de Keynes y White se vieron diluidas en los artículos finales del FMI recogidos en el acuerdo internacional de cooperación entre los países. Ya no se “requería”, sino que meramente se “permitía”. En la actualidad, permanece como uno de los puntos flacos más importantes de las finanzas internacionales. La OCDE, a finales de los noventa, intentó crear una coalición de países desarrollados para exigir transparencia en el sistema bancario internacional y para luchar contra “una competencia fiscal perjudicial”. Tras algún logro inicial, entre otros el ejercicio importante de nombrar y avergonzar a 40 paraísos fiscales no cooperativos, estos esfuerzos zozobraron en 2001, en parte, porque Estados Unidos desertó después de la elección de George W. Bush en el año 2000.

Sin embargo, a partir de 2007, se ha presenciado un nuevo impulso en otra dirección, con motivos para ser optimistas y pensar que empieza a surgir la voluntad política para abordar estos temas. Hay algunos acontecimientos que resultan alentadores: el escándalo de fraude fiscal en Liechtenstein en febrero de 2008 ayudó a centrar la atención en Europa; un escándalo creciente sobre las actividades del banco suizo UBS en EE.UU. que ayudaba a clientes adinerados a eludir las leyes estadounidenses aprovechando el secreto bancario suizo; y algunas investigaciones sobre ofensas fiscales del Subcomité Permanente de Investigaciones de Estados Unidos. Todo esto ha permitido provocar la indignación en este país frente al fraude fiscal<sup>67</sup>.

En general, hay una preocupación cada vez mayor en muchos países por la amplitud de las pérdidas que supone para los ingresos estatales<sup>68</sup> y las desigualdades de riqueza que provoca dentro de los países y entre las naciones. No ha pasado desapercibido el hecho de que la tributación desempeña un papel fundamental en este sentido. Empiezan a emerger nuevos estudios y campañas – este informe es un ejemplo más – que reconocen la importancia de los impuestos para fomentar la buena gobernanza y para crear unas instituciones eficaces y responsables en los países en desarrollo, reafirmando la necesidad de controlar la evasión fiscal.

El proyecto de ley para controlar los paraísos fiscales denominado “*Stop Tax Haven Abuse Act*” copropuesto por Barack Obama cuando era senador del estado de Illinois es un síntoma claro del inicio de este cambio. En octubre de 2008, en París, 17 países de la OCDE adoptaron una postura aún más audaz al expresar su gran preocupación por el lento progreso realizado en la transparencia y el intercambio de información fiscal. Urgieron a los países no cumplidores a que realizaran progresos rápidamente y acordaron reunirse de nuevo antes de mediados de 2009. En los últimos años, algunos países del Sur como Brasil y Sudáfrica también han alzado mucho la voz en contra de la evasión de impuestos, proporcionando cierta esperanza de que surja una acción mundial contra los paraísos fiscales. Es más, la creación de grupos de la sociedad civil y grupos de reflexión como Global Financial Integrity y la Red Justicia Fiscal, entre otros, sirve para mostrar que la sociedad civil, al fin, empieza a ocuparse de estos temas.

<sup>67</sup> Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee of Homeland Security and Governmental Affairs (2008), *Tax Havens Banks and US Tax Compliance*, United States Senate, Washington DC.

<sup>68</sup> Entre USD 100.000 millones y USD 150.000 millones de presupuesto federal de Estados Unidos, según el Senado estadounidense; entre 40 y 50.000 millones de euros para Francia según cálculos de la Comisión Europea y del SNUI, sindicato nacional unificado de impuestos de Francia.

### 3. Blanqueo de dinero y corrupción

De hecho el blanqueo de dinero disimula o transforma en dinero limpio fondos de origen ilícito, ya sea del tráfico de drogas, la corrupción, la falsificación, las armas o la trata de seres humanos. Al proporcionar un secreto absoluto y ninguna cooperación judicial, los paraísos fiscales constituyen el núcleo mismo del blanqueo de dinero internacional. En 1989, el G8 creó el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>69</sup> encargado de encabezar iniciativas para fortalecer las regulaciones internas relativas al blanqueo de dinero y de mejorar el intercambio de información con centros financieros *offshore*.

El GAFI fijó una lista relevante de 40 recomendaciones contra el blanqueo de dinero, incluyendo la supresión del secreto bancario, el registro de entidades fiduciarias y la implementación de las normas “conozca a su cliente”. Esta lista se vio ampliada con otras 9 recomendaciones tras los esfuerzos de Estados Unidos por rastrear el dinero sucio en el marco de su agenda contra el terrorismo. Pese al pequeño progreso en las jurisdicciones con secreto bancario, la lista negra del GAFI de paraísos fiscales quedó vacía en 2006, sin que el GAFI hubiera tenido jamás ningún poder sancionador real. Al igual que la acción de la OCDE, se dice que esta iniciativa ha servido para “*legitimar lo ilegítimo*”<sup>70</sup>, en palabras de sus detractores que han subrayado el hecho de que el GAFI había proporcionado, en la práctica, el visto bueno a Liechtenstein, en medio de un gran escándalo de fraude fiscal que involucraba a ricos alemanes y muchos otros que estaban empleando las estrictas leyes de secreto bancario de Liechtenstein para evadir impuestos. Sin embargo, cabe destacar que las normas del GAFI provocaron cambios sustanciales en las legislaciones contra el blanqueo de dinero en muchos países, sobre todo en la Unión Europea, donde la tercera Directiva contra el blanqueo de dinero se puede convertir en una herramienta poderosa contra las finanzas ilícitas, incluyendo, posiblemente, dinero proveniente del fraude fiscal.

La acción internacional contra los paraísos fiscales y judiciales puede surgir, de hecho, de la creciente agenda contra la corrupción. Actualmente, se reconoce que la corrupción es un tema prioritario dentro del marco de las políticas internacionales para el desarrollo. Organizaciones como Transparency International han ayudado a convertir este tema en una cuestión central para la fijación de normas. La OCDE adoptó una Convención contra la corrupción en 1997 y se controla de cerca su implementación a través de un sólido mecanismo de presión de grupo. La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), adoptada en Mérida en 2003, supuso un avance significativo convirtiendo la repatriación de los activos robados en un principio clave del Derecho internacional, haciendo especial hincapié en las personas expuestas políticamente. Con el fin de facilitar el traslado de este principio a la realidad, la ONUDD y el Banco Mundial lanzaron una iniciativa conjunta para la recuperación de los recursos robados (*Stolen Assets Recovery* o StAR) en septiembre de 2007.

Esta agenda emergente contra la corrupción puede llevar a una acción internacional más audaz contra los refugios para activos robados. Según la iniciativa StAR “*las técnicas principales que se emplean para el blanqueo del dinero proveniente de la corrupción incluyen las transferencias bancarias, el empleo de empresas fantasmas en jurisdicciones con secreto bancario y los depósitos directos en efectivo o a través de instrumentos al portador*”<sup>71</sup>. Por lo tanto, es necesario que todo país en desarrollo y desarrollado cumpla las recomendaciones del GAFI y se pide a los países de la OCDE y del G8 que “*ejercen presión sobre los países emergentes que actúan como paraísos para recursos robados, para que ratifique e implemente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*”. Uno se puede preguntar por qué se señala con el dedo a los “países emergentes”, cuando la mayoría de los refugios dependen de países de la OCDE. Sin embargo, el hecho es que la

---

<sup>69</sup> Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un órgano intergubernamental creado en 1989 por el G7. El objetivo del GAFI es desarrollar políticas para luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación de terroristas.

<sup>70</sup> Véase Christensen, John y Spencer, David (2008) *Stop this timidity in ending tax haven abuse*, Financial Times, 4 de marzo de 2008 - <http://www.ft.com/cms/s/0/63cdb642-ea03-11dc-b3c9-0000779fd2ac.html>.

<sup>71</sup> World Bank y ONUDD (2007), *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, Washington DC, septiembre de 2007.

percepción de la corrupción ha ido cambiando. No se hace solo hincapié en los países en desarrollo, donde ha tenido el mayor impacto, sino también en los sistemas financieros que ayudan a ocultar el dinero sucio.

La Red Justicia Fiscal, Global Financial Integrity y algunos otros han señalado que es un error centrarse solo en el problema de corrupción *dentro* de los países e ignorar otros dos elementos: el aspecto mundial de la cuestión, por un lado, y la envergadura de la “*parte proveedora*” de la corrupción, por otro<sup>72</sup>. Por esta razón, piden que se elimine el índice de percepción de la corrupción (IPC), que clasifica a los países según la percepción de su grado de corrupción.

Los países africanos se sitúan prácticamente en lo más bajo de la lista de “percepción de corrupción” de Transparency International y compiten, por tanto, por el puesto de “más corrupto”. Los paraísos fiscales como Suiza, el Reino Unido, Singapur, Luxemburgo, Austria y otros se clasifican como los más “limpios” (el índice complementario de Transparency International, el índice de fuentes de sobornos, clasifica a Suiza como el país “más limpio), aunque estos países son el destino de los flujos financieros corruptos e ilícitos provenientes de países africanos, entre otros. Si se tuviera en cuenta la perspectiva global, el ranking cambiaría de forma drástica<sup>73</sup>.

La Red Justicia Fiscal también sugiere que la noción de “proveedor” de la corrupción se pueda ampliar de forma significativa, para que vaya más allá de la noción estrecha del soborno y tenga en cuenta flujos más importantes de dinero sucio ilícito, incluyendo el fraude fiscal que, según argumentan, “*emplea exactamente los mismos mecanismos y subterfugios para atravesar fronteras (...) todo instigado por el apoyo de un gran número de banqueros, abogados y contables convencionales*”<sup>74</sup>. Aparte del argumento teórico, hay consideraciones prácticas. En primer lugar, la escala del fenómeno. Puede resultar muy efectivo ampliar los mecanismos contra la corrupción, como la iniciativa StAR, a los ingresos procedentes de la evasión fiscal, ante todo porque la magnitud en cuestión es diferente. Y tendría sentido porque, al fin y al cabo, el fraude fiscal no es más que otra forma de robo de ingresos públicos. Según Raymond Baker (cuyos cálculos han sido refrendados por el Banco Mundial), se estima que solo USD 30-50.000 millones, o alrededor de un tres por ciento de los flujos transnacionales ilícitos anuales, están conformados por sobornos, mientras que la manipulación de los precios comerciales, los precios de transferencias indebidos y las transacciones falsas – que permiten la evasión de impuestos – constituyen más del 60 por ciento del total.

Más allá de las organizaciones de la sociedad civil, la reflexión sobre la corrupción también ha dado un giro en el mundo político como muestra el mordaz informe del parlamento del Reino Unido titulado “*La otra cara de la moneda: el Reino Unido y la corrupción en África*”: “*la pobre implementación de la regulación contra el blanqueo de dinero lleva a sugerir a los expertos que a nivel transnacional fluyen hasta 1 billón dólares. Desgraciadamente, el Reino Unido, incluyendo la City de Londres, así como los dominios de la corona y los territorios de ultramar están implicados en esta práctica*”<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Véase Christensen, John (2007), *Mirror, Mirror on the Wall, Who's the Most Corrupt of All?*, Red Justicia Fiscal, enero de 2007 - [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcatart=134](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=134).

<sup>73</sup> Actualmente, la Red Justicia Fiscal está realizando un proyecto en colaboración con Transparency International para crear un barómetro alternativo, que se denominará el Índice de Transparencia Financiera (ITF). Para más información, véase:

[http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcatart=217&lang=1&client=1#6](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=217&lang=1&client=1#6).

<sup>74</sup> Baker, Raymond, Christensen, John & Shaxson, Nicholas (2008) *Catching up with corruption*, The American Interest, septiembre / octubre de 2008 - <http://www.the-american-interest.com/ai2/article-bd.cfm?Id=466&Mid=21>.

<sup>75</sup> Un informe del grupo parlamentario del partido Africa All, marzo de 2006, p. 20.

#### **2.4.4 Conclusión**

En un contexto de crisis financiera sistémica, acompañada por unas ingentes pérdidas fiscales tanto en el Norte como en el Sur y una conciencia cada vez mayor sobre el papel que desempeña el mundo *offshore* en la protección de los corruptos, nunca se ha contado con un impulso tan importante para poner fin al escándalo de los paraísos fiscales. CIDSE cree que los líderes políticos actuales tienen la responsabilidad histórica de actuar.

### **III. LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA MUNDIAL Y LAS RESPUESTAS MUNDIALES: LOS IMPUESTOS INTERNACIONALES Y LA GOBERNANZA TRIBUTARIA**

Más allá de la preocupación por la paz y la estabilidad internacional, que constituye la base misma de la creación de las Naciones Unidas tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, hay una serie de desafíos que se encararan mejor a nivel internacional. También resulta evidente que no existe actualmente una respuesta mundial satisfactoria frente a la mayoría de las cuestiones mundiales. Así es, por ejemplo, en el área financiera, el comercio de armas, la seguridad alimentaria, la energía, la salud y las epidemias, el medioambiente, etc. Sin embargo, se presentan posibilidades para ampliar el multilateralismo. Se debe analizar la dimensión global de la tributación en este contexto cambiante, puesto que los impuestos son también un instrumento posible para la regulación mundial.

#### **3.1 Momento de inflexión para la gobernanza mundial**

En la actualidad, hay un consenso cada vez mayor sobre la falta de respuestas globales para hacer frente a los desafíos mundiales que representan la inestabilidad del sistema financiero internacional y el cambio climático. Se presentan oportunidades para el cambio, pero también estamos ante una situación de incertidumbre.

##### **3.1.1 Inestabilidad financiera**

Los pobres son especialmente vulnerables ante las sacudidas comerciales y las crisis financieras. Asia se enfrentó a una profunda crisis financiera y económica a finales de los noventa, debido al excesivo endeudamiento, ciertamente, y, ante todo, a la tremenda especulación con diversas divisas asiáticas. Durante la crisis, se duplicó el número de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza en Indonesia<sup>76</sup> y aumentó la inestabilidad política. Con toda probabilidad, fueron los pobres los que acarrearon con el coste fiscal provocado por la crisis bancaria y de divisas<sup>77</sup>.

La actual crisis financiera muestra claramente cuáles son los riesgos de un mercado internacional altamente integrado sin una regulación mundial. Los paraísos fiscales han estado en el centro del proceso de desregulación, aunque los comentaristas económicos de la corriente dominante no se han dado prácticamente cuenta del papel que han desempeñado. El rol de los paraísos fiscales ha sido acelerar un proceso de competencia en regulación entre diferentes jurisdicciones que ha supuesto una carrera por reducirla al mínimo.

Los paraísos fiscales, al fomentar una regulación laxa o inexistente, combinado con unos impuestos muy bajos o nulos y el secreto generalizado, han animado a las multinacionales a dividirse ampliamente entre diferentes jurisdicciones, ampliando de forma importante la complejidad de sus operaciones y ante todo – en el contexto de la crisis actual provocada principalmente por asumir riesgos excesivos – ocultando riesgos y ubicándolos fuera del alcance de la regulación.

---

<sup>76</sup> Banco Mundial, *The Challenges of Social Policy and Governance*.

<sup>77</sup> Oxfam (2002), *Global finance hurts the poor*.

El resultado ha sido lo que el Banco de Pagos Internacionales y otros han denominado el “sistema bancario en la sombra”, que ha emergido casi de forma inadvertida. Sin embargo, ha permitido a sectores limitados, especialmente de la comunidad financiera internacional, amasar una extraordinaria riqueza. En el proceso se empleó el sistema del paraíso fiscal para distanciarse de los riesgos financieros asociados con la adquisición de dicha riqueza. Ahora que los riesgos se están materializando, resulta cada vez más evidente que se van a nacionalizar en un grado sustancial; en otras palabras, que los costes los asumirán los contribuyentes y no las personas adineradas que asumieron el riesgo.

Aunque la crisis se originó en EE.UU. los países en desarrollo y las economías emergentes la padecen de diversas formas: el contagio financiero directo, el desbordamiento a los mercados bursátiles, los efectos indirectos (como la reducción de los ingresos por exportación, la ralentización del crecimiento o el aumento del desempleo) a lo que se suma la presión que ejercen los elevados precios de los productos alimentarios, la fluctuación de los precios de las materias primas y la devaluación de sus monedas. Además, se enfrentan a otras limitaciones financieras, como la reducción de la inversión extranjera directa o de las remesas, los elevados costes del préstamo y los posibles recortes en la ayuda.

La respuesta mundial frente a la inestabilidad financiera se encuentra dispersa y adolece de falta de legitimidad y eficacia. Se supone que muchas instituciones mundiales, incluyendo el Foro de Estabilidad Financiera, el Comité de Basilea y el FMI, además de instituciones regionales y grupos ad hoc, como el G20, están precisamente para proporcionar estabilidad financiera. Por lo tanto, se puede considerar a la crisis originada en EE.UU. como su fracaso colectivo. Además, como se ha mencionado anteriormente sobre el FMI, todas las instituciones dejan poca voz y poder a los países más pobres, pese a que, en muchas ocasiones, son las víctimas de la tormenta financiera.

Aunque esta imagen sombría resulta poco esperanzadora, se ha producido un cambio significativo en el discurso sobre las finanzas globales.

En primer lugar, incluso antes de la crisis *subprime*, se han incrementado las referencias a la estabilidad como “bien público mundial”<sup>78</sup>. La consecuencia lógica es que no se puede garantizar la estabilidad financiera internacional a través de instituciones que se gestionan mediante el principio de “un dólar, un voto”. Esto está estrechamente vinculado al llamamiento apoyado por muchas voces, incluida Alemania y el Director Gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn, de introducir el principio de mayoría doble para la toma de decisiones en el FMI. Las decisiones importantes requerirían un voto mayoritario basado en las cuotas actuales, así como un voto mayoritario de los Estados miembros.

La crisis financiera actual también ha provocado fuertes llamamientos a la revisión de la estructura financiera mundial. Aunque el proceso para dicha reforma y los resultados resultan inciertos, la crisis ha demostrado que la regulación mundial sigue siendo un concepto vacío si uno de los actores clave puede ignorar las normas. Una de las razones principales por las que el FMI no ha sido capaz de controlar la desigualdad en las economías de los países ricos, mientras hacía especial hincapié en dictar unas estrictas políticas económicas al mundo en desarrollo, ha sido el poder de veto que ostenta EE.UU. en su junta directiva.

Más allá del tema específico de las cuotas de EE.UU. en el FMI, los responsables políticos cada vez son más conscientes de la necesidad de fortalecer a las instituciones multilaterales. Resulta bastante revelador que incluso Robert Zoellick, designado por la administración de Bush para estar al frente del Banco Mundial, instara a un “*nuevo multilateralismo*” para reemplazar a las estructuras obsoletas<sup>79</sup>. El

---

<sup>78</sup> Es el caso, por ejemplo, de las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE con fecha del 11 de noviembre de 2008, elaborado en octubre de 2008, §6.

<sup>79</sup> Discurso pronunciado el 6 de octubre de 2008 en el Peterson Institute for International Economics, en Washington DC. Véase:

Secretario General de la ONU Ban Ki-Moon resaltó “*la responsabilidad de la ONU para liderar un ‘multilateralismo inclusivo’ sobre el que habría que reflexionar en cualquier debate sobre la reforma del sistema financiero y monetario internacional*”<sup>80</sup>, en una reunión con expertos económicos y las instituciones financieras sobre la crisis financiera en octubre de 2008. Se ha creado igualmente en las Naciones Unidas un grupo de trabajo encargado de revisar el sistema financiero internacional por iniciativa del Presidente de la Asamblea General<sup>81</sup>.

En este contexto, se cuenta con más espacio para mecanismos innovadores que permitan regular las finanzas mundiales, incluyendo los impuestos sobre las transacciones financieras como han propuesto académicos austriacos (véase la sección 3.2.3 más adelante). Podría ser igualmente un momento adecuado para gravar las transacciones de divisas como sugiere la reciente editorial en un periódico británico *The Guardian*: “*un impuesto sobre las transacciones de divisas podría recaudar miles de millones y calmar la tormenta en los mercados*”<sup>82</sup>.

Una alternativa igual de verosímil para fortalecer a las instituciones financieras multilaterales podría ser el desarrollo de fuertes dispositivos institucionales financieros regionales, como por ejemplo sistemas tributarios. Muchos países de Asia y Latinoamérica, en particular, parecen preferir los fondos de estabilidad regionales, sobre los que tienen control, frente a instituciones mundiales, que temen se queden en manos de otros.

### 3.1.2 *Cambio climático*

El cambio climático es claramente un reto mundial, como demuestran algunos nuevos estudios que confirman que África será el continente que sufrirá las consecuencias más nefastas del cambio climático, causado principalmente por los países industrializados.

Los países desarrollados económicamente, con su consumo previamente incontrolado de recursos naturales y la generación de una elevada contaminación, han acelerado los ciclos climáticos naturales que, a su vez, están asolando algunos de los países donde viven las poblaciones más pobres y vulnerables. Los países industrializados son los que más han contribuido a las reservas globales de carbono, puesto que son responsables de 7 de cada 10 toneladas del dióxido de carbono que se ha emitido desde la era industrial<sup>83</sup>. En este proceso, los países contaminadores se han beneficiado de una libre explotación del medioambiente y, ahora, se enfrentan a una seria obligación: la “*deuda ecológica*” que deben pagar por el daño causado. Puesto que el impacto de sus acciones es mundial, su responsabilidad también se debe asumir a nivel mundial.

En la Cumbre para la Tierra celebrada en Rio en 1992, la comunidad internacional dio los primeros pasos hacia una acción concertada frente al cambio climático, creando la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Al terminar el primer plazo de los compromisos del protocolo de Kyoto en 2012, están en curso las negociaciones para la siguiente fase de la acción mundial frente al cambio climático.

Los países en desarrollo han insistido en que los principios de equidad, responsabilidad mutua (tanto común como diferenciada) en la CMNUCC deben conformar la base de cualquier acción mundial sobre el cambio climático, incluyendo las finanzas, con el fin de reducir o invertir las acciones que contribuyen al cambio climático. La demanda de un marco mundial para una acción contra el cambio

---

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21927552~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>.

<sup>80</sup> Declaración atribuible al portavoz del Secretario General sobre el debate en torno a la situación económica internacional, Nueva York, 24 de octubre de 2008 - <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=3492>.

<sup>81</sup> <http://www.un.org/ga/news/news.asp?NewsID=28643>.

<sup>82</sup> Elliott, Larry (2008), *Tobin's nice little earner*, *The Guardian*, 15 de octubre de 2008.

<sup>83</sup> Naciones Unidas (2007-2008), Informe sobre el desarrollo humano 2007, *La lucha contra el cambio climático*, Resumen.

climático, establecido dentro del contexto de financiar las responsabilidades de los países industrializados, resulta especialmente importante ante la multiplicación de nuevos fondos creados por donantes bilaterales o confiados al Banco Mundial supuestamente con el fin de llenar los vacíos en la CMNUCC.

En el debate sobre los mecanismos de financiación, CIDSE defiende que se otorgue prioridad a los mecanismos que incorporen los costes del daño medioambiental ocasionado por bienes y servicios, generando un “*doble dividendo*”, con el fin de desalentar acciones contaminantes. En este sentido, merece la pena considerar impuestos medioambientales, como un impuesto mundial de carbono o gravámenes a varios medios de transporte, entre otros mecanismos de financiación. CIDSE trabaja ahora en la elaboración de recomendaciones más detalladas sobre mecanismos financieros en relación con el cambio climático.

## **3.2 Respuestas limitadas a desafíos mundiales**

Las repuestas que ha dado el mundo, frente a retos tan amplios, han sido muy limitadas. El compromiso de los países ricos, desde 1970, de destinar el 0,7 por ciento de su PIB a ayuda al desarrollo fue modesto y ni siquiera lo cumplen aún la gran mayoría de los países. Las dos vías más prometedoras para proporcionar respuestas adecuadas, los impuestos mundiales y la gobernanza mundial sobre la tributación, se encuentran en fase balbuciente y requieren una inversión política considerable para su desarrollo.

### **3.2.1 *Tributación mundial***

La Iglesia católica contempló la creación de impuestos mundiales en 1967 en la encíclica *Populorum Progressio*, que forma parte de la Doctrina Social de la Iglesia. En *Populorum Progressio* se sugiere el establecimiento de un fondo mundial para financiar las necesidades de las poblaciones empobrecidas. La responsabilidad conjunta llevaría a un cambio de poder, dirigido hacia una colaboración en pie de igualdad, basada en la confianza mutua y un diálogo fructífero entre naciones ricas y pobres, si se integrara en el marco de una política de colaboración mundial<sup>84</sup>. Sin embargo, es en la década de los setenta que se populariza el concepto de manos de James Tobin, con su famosa tasa sobre las transacciones monetarias internacionales, dirigido principalmente a luchar contra la especulación.

### **3.2.2 *Impuesto sobre las transacciones monetarias***

En los noventa, un movimiento social creciente, en el que están presentes CIDSE y Attac desde sus comienzos, defiende la introducción de un impuesto sobre transacciones monetarias (ITM), concretamente el modelo propuesto por Paul-Bernd Spahn. CIDSE ha realizado una gran labor de incidencia a favor del ITM, pues está convencida de que reviste un gran potencial para la distribución equitativa de la riqueza y para lograr un clima financiero más estable, a la vez que permite recaudar fondos que se destinarían a la financiación de los ODM<sup>85</sup>.

Los argumentos clave de CIDSE para defender la adopción del ITM son:

#### ***Regulación***

El modelo dual (tasa doble) de ITM propuesto por el profesor Spahn permitiría una acción cooperativa de la comunidad mundial o incluso de gobiernos individuales para predecir mejor los movimientos especulativos contra monedas y moderar sus efectos, a la vez que generaría ingresos para el desarrollo. De esta forma, un impuesto sobre las transacciones monetarias contribuiría a la prevención de graves crisis de divisas, al actuar como dispositivo de control.

---

<sup>84</sup> *Populorum Progressio*, Encíclica del Papa Pablo VI sobre el desarrollo de los pueblos.

<sup>85</sup> Ref. página web de CIDSE sobre las acciones de CTT, estudio de CIDSE, 2004; estudio de CIDSE sobre Recursos Innovadores, 2005.



### *Reforma de precios y distribución*

Un impuesto sobre las transacciones monetarias permitiría recaudar fondos de los mercados financieros, que representan una parte enorme y floreciente de la economía mundial. Puesto que el volumen más importante de capital que pasa por el mercado financiero está principalmente en manos de entidades con una cantidad nada desdeñable de recursos a su disposición, un impuesto de este tipo obligaría a que contribuyeran de alguna forma al desarrollo mundial y proporcionaría una distribución más justa de la riqueza entre ricos y pobres, entre el Norte y el Sur. También provocaría un cambio en la carga fiscal que pasaría de los sueldos y el consumo al capital, logrando un sistema tributario más equitativo en su conjunto.

### *Potencial de generación de ingresos*

Los posibles ingresos dependen del ritmo y la escala de su introducción. En 2007, Rodney Schmidt calculó que un ITM de 0,5 puntos básicos sobre las divisas principales ofrecería unos ingresos anuales de la menos USD 33.410 millones<sup>86</sup>. Los ingresos generados se tendrían que destinar como fondos adicionales (al 0,7 por ciento de AOD) y apoyarían directamente la consecución de los ODM.

### *Viabilidad*

En el pasado, muchos se han mostrado escépticos sobre la viabilidad de un ITM, sometiéndolo a un debate largo y tendido. Varios estudios han demostrado la viabilidad del ITM con una tasa única baja, como dispositivo para la generación de ingresos (véanse los párrafos siguientes sobre un Impuesto sobre Transacciones Monetarias para el Desarrollo). Se ha visto apoyado por el informe UNU-WIDER en 2004, el *Informe Landau* auspiciado por el gobierno francés, el *Informe Quadripartite*, apoyado por Brasil, Chile, Francia y España y por el Banco Mundial en 2004. Aunque la introducción mundial se ha considerado necesaria y, en muchos casos, muy poco realista, las publicaciones han mostrado que es viable que un grupo de países introduzcan un ITM (por ejemplo, el estudio de Bruno Jetin y Lieven Denys en 2006<sup>87</sup>).

Por ahora, la introducción de un ITM cuenta con el apoyo de Francia, Bélgica (legislación) y Austria (programa gubernamental), con un debate en curso en Japón.

Estudios más recientes, como “*A Euro solution*”<sup>88</sup> de la consultora financiera internacional Intelligence Capital Limited, confirman la posibilidad de una introducción unilateral de un ITM por parte de cualquier país o zona monetaria, sin grandes efectos negativos económicos ni alteraciones a los mercados monetarios correspondientes. Estas publicaciones sugieren un “impuesto sobre transacciones monetarias para el desarrollo” o ‘impuesto de desarrollo’ (ID) con una tasa muy baja de medio punto básico (0,005 por ciento), así como un gravamen en cualquier operación comercial con una divisa en particular, independientemente del lugar en el que se realice – no en la jurisdicción como promueve Spahn – con el fin de minimizar las distorsiones al mercado o las oportunidades de evasión.

Unos cálculos muy conservadores estiman que los ingresos anuales que se pueden recaudar previsiblemente a través del ID, basados en una introducción unilateral con una tasa de 0,005 por ciento, ascenderían a USD 2.080 millones en el Reino Unido, en Noruega a USD 170 millones y en la zona euro a USD 4.550 millones.<sup>89</sup>

En la segunda reunión plenaria del Grupo directivo sobre recaudaciones solidarias para financiar proyectos de desarrollo, celebrada en Oslo en febrero de 2007, se propuso la introducción de un

---

<sup>86</sup> Schmidt, Rodney (2007), *The Currency Transaction Tax: Rate and Revenue Estimates*, The North-South Institute, Ottawa, octubre de 2007.

<sup>87</sup> Jetin, Bruno y Denys, Lieven (2006), *Ready for Implementation* published by WEED, febrero de 2006.

<sup>88</sup> Spratt, Stephen (2006), *A Euro solution*, Intelligence Capital Limited. Schmidt, Rodney (2007), *The Currency Transaction Tax: Rates and Revenue Estimates*, The North-South Institute, Ottawa, octubre de 2007.

<sup>89</sup> Hillman, David, Kapoor, Sony y Spratt, Stephen, *Taking a next step – Implementing a Currency Transaction Development levy*, encargado por el Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores.

Impuesto sobre Transacciones Monetarias para el Desarrollo<sup>90</sup>, que recibió una gran atención internacional. El gobierno noruego previó crear un grupo de acción para analizar las cuestiones relativas a su implementación.

En mayo de 2007, INTL, una empresa privada británica especializada en divisas, realizó las primeras pruebas prácticas. Durante una semana de prueba, se gravaron todas las transacciones monetarias con una tasa de un 0,005 por ciento. La empresa recaudó casi 4.000 libras en unos pocos días. Los ingresos se donaron a una organización caritativa.

Aunque el modelo de impuesto de desarrollo promovido en la reunión del Grupo directivo de Noruega se centra claramente en el potencial de recaudación de fotos del ITM, CIDSE insiste en que resulta esencial no perder en su implementación el potencial regulador del mismo. Las extremas fluctuaciones en los tipos de cambio así como la crisis financiera presentan la oportunidad de incorporar nuevamente al debate los elementos reguladores.

### 3.2.3 *Impuesto sobre las transacciones financieras (ITF)*

La idea de introducir un impuesto general sobre las transacciones financieras (ITF) surgió a raíz de la reciente situación en la que instrumentos financieros, más allá de las transacciones monetarias, han contribuido a la inestabilidad financiera. En cuanto a los ingresos, en este modelo, el trato igualitario que reciben todos los instrumentos financieros, con una amplia base tributaria, permite un tipo impositivo muy bajo y, a la vez, una recaudación sustancial.

#### *Función reguladora*

Según un estudio del instituto de investigación austriaco WIFO<sup>91</sup>, la expansión de los mercados financieros, con el crecimiento desproporcionado del comercio de derivados, que conforma hasta un 80 por ciento de las transacciones financieras, ha sido considerablemente rápido, comparado con los mercados “subyacentes” de bienes y servicios. La importancia, cada vez mayor, de los sistemas comerciales técnicos en los mercados financieros ha contribuido significativamente a la volatilidad de los precios de los activos. El efecto acumulado de las consiguientes transacciones a corto plazo resulta bastante desestabilizador. Por esta razón, el efecto regulador y la reducción de la volatilidad se convierten en los objetivos principales de la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF).

El ITF propuesto gravaría una gran variedad de transacciones financieras, mediante una introducción paulatina que cubriría todas las transacciones con “activos financieros”, operaciones al contado y derivados<sup>92</sup>, empezando con bolsas organizadas en centros financieros clave, pasando luego a las operaciones extrabursátiles y a una cobertura geográfica más amplia en fases sucesivas. Quedarían exentas las transacciones “normales” entre clientes (privadas y corporativas). Los tipos impositivos propuestos oscilan entre el 0,01 y el 0,1 por ciento.

Según el estudio de WIFO, un ITF como el descrito anteriormente tendría un efecto regulador y estabilizaría unos mercados financieros excesivamente dinámicos. Puesto que la base tributaria es el valor teórico de la transacción, este diseño implica que la carga fiscal relacionada con el dinero invertido crece a medida que aumenta el efecto de apalancamiento. Un impuesto de este tipo

---

<sup>90</sup> Basado en Spratt, Stephen (2006), *A Sterling Solution: Implementing a stamp duty on sterling to finance international development*, un informe para Stamp Out Poverty, Segunda edición © Stamp Out Poverty, septiembre de 2006, primera publicación en noviembre de 2005.

<sup>91</sup> Schulmeister, S., Schratzenstaller, M., Picek, O., *A General Financial Transaction Tax – Motives and Effects*; Study of the Austrian Institute of Economic Research (WIFO) encargado por Ökosoiales Forum Europa y cofinanciado por el Ministerio Austriaco de Finanzas y el Ministerio de Economía y Trabajo.

<sup>92</sup> Todas las transacciones al contado y derivados en mercados financieros organizados, por ejemplo, la venta de acciones y los valores con tipos de interés, así como la venta de futuros y opciones relacionadas con acciones, contratos de tipos de interés, divisas y materias primas.

dificultaría ante todo transacciones con un elevado apalancamiento y, por tanto, un riesgo alto. Un ITF general supondría un coste mayor de las transacciones, cuanto más breve fuera su plazo límite, por lo que desalentaría el comercio técnico. Se puede prever que reduzca la liquidez excesiva originada por transacciones con una orientación a muy corto plazo y que pueden resultar desestabilizadoras al mismo tiempo. Además, un ITF contribuiría a corregir, en parte, la carga impositiva desequilibrada sobre el “capital real” y el trabajo. Actualmente, se estudia su efecto regulador sobre los precios de los alimentos y el petróleo, teniendo en cuenta el alto grado de especulación en las últimas subidas recientes de precios<sup>93</sup>, lo que beneficiaría especialmente a los pobres.

#### *Función de generación de ingresos*

Se han calculado los ingresos potenciales de un ITF general en base a tres tipos impositivos, a saber, 0,1 por ciento, 0,05 por ciento y 0,01 por ciento. Pese a que los cálculos parten del supuesto de que el volumen de transacciones se verá reducido al introducir dicho impuesto, en Norteamérica y Europa, la recaudación tributaria oscilaría entre un 0,7 por ciento y un 2,2 por ciento del PIB. Esto significa que incluso un tipo mínimo de 0,01 por ciento en la UE generaría unos ingresos de alrededor de USD 103.900 millones al año, es decir en torno a 82.700 millones de euros o 2/3 del presupuesto europeo.

#### *Función redistributiva*

Las transacciones bursátiles están altamente concentradas en centros financieros de naciones desarrolladas, dentro de Europa; especialmente en parques como el de Londres y Francfort. El impuesto lo pagarán todos los actores que utilicen las bolsas. Si partimos del supuesto de que las actividades comerciales son proporcionales a los resultados generales económicos (es decir el PIB nominal), entonces un ITF puede cumplir el principio de repartición justa de la carga fiscal. Sin embargo, aunque así sea, mucho dependerá del uso que se dé a los ingresos, lo que aún está pendiente de aclarar. Actualmente, en Austria, se está debatiendo el posible uso de los ingresos provenientes de un ITF para financiar su contribución al presupuesto comunitario, así como su uso para hacer frente financieramente a los retos supranacionales, como la cooperación al desarrollo.

Incluso si se emplea para apoyar la solidaridad mundial, siguen siendo igualmente importantes las decisiones sobre la estructura encargada de administrar los fondos, su uso y su desembolso, con el fin de garantizar un sistema legítimo y representativo en el que todos los actores puedan exponer sus argumentos en pie de igualdad y en el que la transparencia y la responsabilidad estén aseguradas.

### **3.2.4 Reconocimiento político del potencial de los impuestos mundiales**

Como se comentó de forma tangencial al abordar el ITM, la noción de impuesto internacional constituye prácticamente un tabú político. Mucho cambió en 2004, a raíz de la decisión de Brasil, Francia, España y Chile de aunar esfuerzos para estudiar la viabilidad de varios impuestos internacionales con el objetivo de financiar bienes públicos mundiales. El llamado “*Informe Quadripartite*”, así como el *Informe Landau* entre otros, que se han publicado recientemente, han demostrado la viabilidad técnica de muchos impuestos internacionales. En los márgenes de la cumbre mundial de Naciones Unidas en septiembre de 2005 y, pese a una fuerte oposición de varios países, 79 naciones realizaron un llamamiento común para estudiar y probar el uso de mecanismos innovadores para financiar el desarrollo y los bienes públicos mundiales, incluyendo los impuestos internacionales. Desde entonces, un grupo de 53 países ha estado analizando varias posibilidades y hay un consenso cada vez mayor sobre la viabilidad de la mayoría de las propuestas, aunque, obviamente, posibilidades como un impuesto de sociedades adicional común requieren la armonización de la base tributaria. Se lanzó en 2006, un instrumento piloto, concretamente el impuesto sobre los billetes aéreos, que se está aplicando a nivel nacional y se coordina a nivel internacional. Actualmente, 18 países han aplicado o

---

<sup>93</sup> Schulmeister argumenta que las subidas del precio del petróleo no se pueden explicar solo por el incremento de la demanda. El aumento de la demanda mundial de crudo ha subido tan solo un 1,2 por ciento anual desde 2004, frente al incremento en el precio de un 250 por ciento para el mismo periodo. La venta de futuros de petróleo se ha duplicado desde principios de 2006 y asciende a 530 millones de “barriles de papel”, seis veces la producción mundial de petróleo “real”.

esperan aplicar esta iniciativa, incluyendo países ricos y pobres, contribuyendo a un fondo de alrededor de USD 500 millones para financiar el abastecimiento masivo de medicamentos contra el VIH/SIDA a través de UNITAID.

En los últimos años, existen amplias muestras de que es posible un rápido progreso hacia sistemas de tributación mundial. Es lo que también hacen pensar el nombramiento de un asesor especial para el Secretario General de Naciones Unidas sobre recursos innovadores de financiación, así como la multiplicación de voces que instan a la creación de impuestos internacionales como instrumentos de regulación frente a unos mercados financieros inestables. Al mismo tiempo, queda un largo camino por recorrer antes de que se pueda crear un gravamen auténticamente mundial. El impuesto aéreo es todo menos mundial y ha servido para mostrar que habrá que superar la profunda oposición política a esta idea. Estados Unidos, por ejemplo, siempre se ha negado a que la expresión “impuesto internacional” se mencione en un documento oficial internacional.

### **3.2.5 ¿Los albores de una gobernanza tributaria mundial?**

John Christensen, Director de la Red Justicia Fiscal, ha comparado los albores del movimiento de la justicia fiscal con los últimos años del movimiento ecológico en la década de los setenta. Como hemos visto en la sección anterior, solo se están empezando a entender las cuestiones tributarias y aún se deben abordar en su dimensión mundial.

#### *Un tema mundial parcialmente nuevo*

La distribución de la riqueza en sí es un problema tan viejo como el ser humano. Resulta evidente, por ejemplo, que la injusticia fiscal es una de las raíces mismas del declive del Imperio Romano. Salvien, sacerdote que vivió en Marsella en el siglo V, argumentaba que las personas no tenían motivación alguna para luchar por el Imperio. De forma similar, la Revolución Francesa se debió en gran parte al descontento cada vez mayor del la burguesía que tenía que pagar unos impuestos nada desdeñables para beneficio de la nobleza, que gozaba de una plena exención fiscal. La supresión de los privilegios, la noche del 4 de agosto de 1789, se vio en gran parte fomentada por el rechazo de cualquier tipo de privilegio fiscal.

Aunque la desigualdad entre las naciones ha aumentado de forma drástica en el último siglo, como se ha descrito en la sección 1 del presente capítulo, se trata también de una vieja preocupación. La misma expresión “Tercer Mundo” fue acuñada por un geógrafo francés, Alfred Sauvy, en alusión al “Tercer Estado” de la Revolución francesa, en otras palabras, la mayoría sin poder. Las propuestas para un mundo más equitativo gozaron de un gran auge tras la Segunda Guerra Mundial y la descolonización de África.

Algo más novedoso desde un punto de vista histórico, y que no se ha reconocido aún adecuadamente, es la tendencia globalizada de injusticia fiscal. Raymond Baker considera que el sistema financiero internacional se ha desarrollado casi de forma imperceptible: *“Por primera vez en los 200 años del sistema de libre mercado, hemos creado y ampliado una completa estructura financiera mundial integrada, cuyo objetivo principal es traspasar dinero de los pobres a los ricos. [Es] el capítulo más negro de los asuntos económicos mundiales desde la esclavitud...”*.

La escala de la injusticia fiscal ha cambiado frente a la globalización, pero resulta remarcable la similitud de la cuestión con la desigualdad subyacente al declive del Imperio Romano, como muestra el análisis de Salvien en el siglo V:

*“Sin lugar a dudas, pagar impuestos es una molestia, pero lo es menos si todos acarrear su parte justa de carga fiscal. Sin embargo, resulta intolerable cuando no todo el mundo paga su contribución y los pobres acaban pagando por los ricos. Es aún peor cuando los ricos optan, cada cierto tiempo, por aumentar el nivel de impuestos, pero son los pobres los que se ven forzados a pagarlos. ¡Qué confiscación más escandalosa! ¡Una minoría poderosa es la que*

*decide lo que tienen que pagar las desafortunadas masas! ¿Me pueden decir en qué razas reina una situación tan escandalosa? Ni en los francos, ni los hunos, ni los godos, ni los vándalos. Lo que me sorprende, en estas condiciones, es que todos los pobres y los pueblos autóctonos no se hayan pasado simplemente al bando de los bárbaros”<sup>94</sup>.*

#### *Vacío institucional*

Como se ha argumentado anteriormente, la tendencia globalizada de la cuestión de la justicia fiscal supone que ningún Estado por sí solo puede hacer frente a desafíos tales como la débil cooperación fiscal internacional, las masivas evasiones fiscales, el hundimiento de los ingresos por impuestos aduaneros o la competencia tributaria entre los Estados que se ven exacerbados por los intereses de los inversores y los tipos impositivos nulos en los paraísos fiscales. La magnitud del reto requiere una respuesta coordinada a nivel internacional.

La Unión Europea y la OCDE han desarrollado herramientas para combatir la evasión fiscal y las prácticas fiscales nocivas. Aunque no han puesto fin a los problemas, representan conocimientos y experiencia en este ámbito. Sin embargo, estas organizaciones trabajan principalmente para sus miembros, en su mayoría países ricos. Ninguna institución mundial ha recibido el mandato de abordar estos desafíos mundiales vitales.

Hace cuarenta años, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas creó un grupo de expertos, compuesto por 25 miembros, para desarrollar la cooperación internacional en el ámbito fiscal. En 2001, un informe de la ONU redactado por un panel de expertos, con Ernesto Zedillo al frente, resaltó que la globalización debilita el principio de territorialidad en el que se basan las leyes tributarias tradicionales y recomendó la creación de una organización fiscal internacional<sup>95</sup>. El informe debía nutrir el debate para la preparación de la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo en Monterrey. Sin embargo, en la Conferencia sobre la Financiación del Desarrollo solo se declaró la necesidad de “*reforzar la cooperación fiscal internacional*”.

Siguiendo la recomendación de Kofi Annan, en el año 2003, la Asamblea General de Naciones Unidas convirtió este grupo en un Comité de expertos ad hoc sobre asuntos fiscales, que se reúne todos los años en Ginebra. Su misión es seguir de cerca el tratado fiscal modelo de Naciones Unidas, proporcionar un foro para la cooperación tributaria internacional, abordar temas emergentes y sus implicaciones fiscales, facilitar el desarrollo de capacidades para las autoridades tributarias y prestar especial atención a los países en desarrollo. El comité está compuesto por 25 expertos, cuyos miembros han sido nombrados por el Secretario General de Naciones Unidas y responde ante el ECOSOC. Sus miembros no cuentan con ningún mandato de sus países de origen. Este elemento, unido a sus limitados recursos (solo dos personas apoyan su labor), explica por qué, en realidad, el trabajo del comité ha sido bastante tecnocrático, centrándose principalmente en tratados de cooperación fiscal, lo que constituye una respuesta insignificante frente a los desafíos mundiales en juego. La Conferencia de Revisión sobre la Financiación para el Desarrollo de Doha a finales de noviembre de 2008 representa una oportunidad, como se contemplaba en el primer borrador del documento final de la conferencia, para elevar el nivel de este Comité de Asuntos Fiscales a órgano intergubernamental con recursos ampliados que permitan el adecuado cumplimiento de su mandato.

---

<sup>94</sup> Citado en Jerphagnon, Lucien (2004) *Les Divins Césars. Idéologie et pouvoir dans la Rome impériale*, Ed. Tallandier, 2004, Paris, pp.481-82. Traducido del inglés de John Christensen.

<sup>95</sup> Naciones Unidas (2001), Informe del Panel de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, Nueva York - [http://www.un.org/reports/financing/full\\_report.pdf](http://www.un.org/reports/financing/full_report.pdf) (informe completo en inglés); <http://www.un.org/spanish/informes/FPD/index.html> (resumen en español).

### **3.3 Conclusión**

En la era de la globalización, como en muchos otros ámbitos, los temas fiscales no se han abordado a escala apropiada, es decir mundial. Sin embargo, se pueden extraer dos lecciones a la luz de los cambios de regulación frente al cambio climático, así como las finanzas internacionales. Por una parte, aunque no es ningún misterio, las respuestas de las instituciones mundiales parecen progresar a largo plazo y a un ritmo muy lento. El debate actual sobre la necesidad de una organización fiscal internacional y sobre impuestos internacionales demuestra que se ha iniciado el proceso hacia una regulación tributaria mundial fortalecida. Por otra parte, no se ha experimentado, hasta ahora, con el uso de gravámenes como herramienta de regulación a nivel mundial. Sin embargo, las múltiples crisis profundas que asolan al mundo pueden acelerar el proceso de creación de instrumentos de esta índole.

## IV. RECOMENDACIONES

### **1 Los sistemas fiscales nacionales progresivos y sensibles a cuestiones de género se deben colocar en el centro de las estrategias nacionales y democráticas para la financiación del desarrollo combinado con una coordinación regional**

Se debe adaptar cada sistema tributario al contexto nacional, buscando un equilibrio adecuado entre los impuestos corporativos e individuales, los directos e indirectos, sobre el trabajo y la riqueza, las exenciones, los subsidios y la inclusión amplia en el sistema fiscal<sup>96</sup>. Cuando existan, se debe poner fin a prácticas nocivas como las exoneraciones fiscales sistemáticas en forma de tregua tributaria para las empresas transnacionales y se deben revisar los regímenes de cánones. Estos mecanismos reducen significativamente la renta pública y la aceptación de los impuestos, a la vez que fomentan la corrupción y benefician poco a muchos países del Sur que los adoptan para atraer a inversores extranjeros. La recuperación de ganancias imprevistas provenientes de los precios de las materias primas, actualmente elevados, puede convertirse también en una fuente importante de fondos para financiar los planes de desarrollo nacionales<sup>97</sup>. En general, los sistemas fiscales deben llevar a la acumulación gradual de recursos nacionales, basados en contribuciones justas según la propia capacidad y con los necesarios efectos de regulación.

Por otra parte, la política fiscal debe responder a las necesidades públicas, en primer lugar y, ante todo, las necesidades de los pobres. También se debe diseñar de tal forma que financie adecuadamente el gasto necesario para proporcionar servicios públicos y medidas de protección social. Si los ciudadanos ven los beneficios que se consiguen gracias a sus contribuciones tributarias, recuperarán la fe en su gobierno y probablemente apoyen más los impuestos.

Para CIDSE, un sistema fiscal justo<sup>98</sup>:

- 1. recauda ingresos adecuados para financiar las necesidades públicas de la sociedad**  
Los impuestos deben generar una renta suficiente para promover el bienestar común de la nación, permitiendo el pago de los gastos corrientes y el interés de las deudas del pasado, así como proporcionar fondos para necesidades futuras.
- 2. es eficaz y sencillo en su administración**  
Se eliminan las lagunas y todos pagan la parte que les corresponde. Se reduce la complejidad del sistema. Concretamente, no se hacen excepciones para los inversores extranjeros.
- 3. es transparente y se construye democráticamente**  
La política impositiva se tiene que debatir en el parlamento como parte de las conversaciones sobre el presupuesto, y debe estar sometida al control del parlamento. No se podrá acordar ninguna excepción a las normas fiscales sin la aprobación previa del parlamento. La información relativa a la política fiscal debe ser pública.
- 4. es progresivo**  
Las personas con más recursos financieros pagarán un tipo impositivo mayor, mientras que las personas con ingresos medios o bajos serán gravadas a niveles proporcionales a sus ingresos. La población por debajo del umbral de la pobreza queda exenta de impuestos. Los impuestos gravados con un mismo tipo para todos se considerarán regresivos, puesto que imponen una tasa proporcionalmente más elevada a aquellos con ingresos más bajos.
- 5. redistribuye la riqueza para lograr una sociedad más equitativa**  
El fundamento de la justicia distributiva es la redistribución de los ingresos de los ricos a los que son menos ricos, lo que se logra a través de impuestos progresivos, así como incentivos a favor del bien común.

<sup>96</sup> Véanse también los ejemplos mencionados en Tax Justice Focus First Quarter 2007, Volumen 3 Número 1.

<sup>97</sup> SCIAF, ACTSA Christian Aid (2007), *Undermining Development? Copper Mining in Zambia*.

<sup>98</sup> Del NETWORK Education Program, *Learning About Taxes: Towards a Just and Fair System* - <http://www.networklobby.org/>.

6. **ofrece incentivos para acciones que beneficien claramente al bien común**

Este tipo de incentivos incluyen: créditos impositivos para la contratación de discapacitados, la educación de jóvenes de bajos ingresos, hipotecas para viviendas de familias con ingresos medios y bajos, impuestos más elevados sobre el alcohol...

## **2 Los donantes deben apoyar la creación o el refuerzo de sistemas tributarios nacionales progresivos**

A largo plazo, los países en desarrollo deben depender menos de los recursos provenientes de la ayuda y gradualmente acumular y gestionar sus propias fuentes de ingresos. Para ello, los países deben contar, ante todo, con un espacio político que les permita definir sus propias políticas fiscales, adecuadas a su situación y a las necesidades de sus ciudadanos.

Para los donantes que se centran actualmente en el apoyo presupuestario a los países en desarrollo significa incrementar su asistencia, con el fin de que dichos países puedan establecer unos sistemas financieros transparentes y unas instituciones responsables, así como fomentar procesos participativos para la elaboración de presupuestos y la incorporación de la perspectiva de género a dichos procesos. Aunque figura en la agenda desde la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en 1992, los países en desarrollo, ante todo en el África subsahariana, se enfrentan a graves escollos a la hora de dejar atrás una renta nacional fluctuante y pasmosa debido a la volatilidad de los precios de las materias primas, los desastres naturales que afectan a su producción agrícola, la inadecuación de las políticas y las pérdidas de ingresos debido a la competencia tributaria o a 'fugas'.

El apoyo se puede proporcionar en forma de estudios y análisis de los sistemas fiscales, incluyendo evaluaciones del impacto sobre la pobreza y el género, el desarrollo de capacidades para instituciones a nivel central y local, o incluso de las estructuras de gobierno como los parlamentos, los tribunales de cuentas, así como de la sociedad civil, para que sean capaces de exigir responsabilidades al gobierno y controlar los sistemas financieros.

Entre las iniciativas en curso para fortalecer los sistemas tributarios nacionales, cabe destacar la Iniciativa Pretoria lanzada por el Ministro de Finanzas sudafricano, Trevor Manuel, con el apoyo de la OCDE. CIDSE estima que se debe incluir un diálogo sobre temas importantes, como gravar en origen de las empresas transnacionales, frente a su imposición en el lugar de implantación.

Los donantes también deben reconocer y apoyar las iniciativas Sur-Sur como la iniciativa de intercambio de buenas prácticas fiscales (*Sharing of Successful Tax Practices*) que reúne a varias organizaciones (el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, la Red Justicia Fiscal y la coalición de la sociedad civil internacional, New Rules for Global Finance), así como a profesionales expertos de países en desarrollo, con el fin de compartir experiencias sobre temas específicos, como por ejemplo los precios de transferencias, el intercambio de información, etc. Forma parte de la capacitación sobre políticas para fomentar la participación en procesos políticos internacionales como el Comité de Asuntos Fiscales de Naciones Unidas.

## **3 La lucha internacional contra la evasión fiscal y la competencia se debe convertir en una prioridad para el desarrollo**

Los esfuerzos por crear y mantener sistemas tributarios progresivos se verán seriamente dificultados si la comunidad internacional no trabaja por facilitar un entorno financiero y económico que elimine las lagunas que permiten la evasión de capitales, el fraude o la competencia fiscal y la corrupción. Esto requerirá al menos tanta atención por parte de la comunidad donante como ayuda directa. Para limitar



la competencia tributaria, la evasión fiscal y las operaciones nocivas de los centros *offshore*, se requiere una estrecha cooperación internacional a varios niveles, entre los que destacamos:

**i. Dotar de un mayor papel a la ONU en el ámbito de la cooperación fiscal**

Para lograr una acción coordinada eficaz se requiere una autoridad internacional en asuntos fiscales con el fin de garantizar que los sistemas tributarios nacionales no conlleven un impacto negativo a nivel mundial. Como primer paso, se debe convertir al Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de Naciones Unidas en un Comité intergubernamental que amplíe los esfuerzos internacionales existentes, especialmente de la OCDE. El mandato de sus miembros tendría una duración limitada para garantizar la rotación de los países representados. Deben participar en su seno las organizaciones internacionales relevantes, el sector privado y la sociedad civil. Sin que suponga una alteración radical, el mandato del comité deberá priorizar:

- la elaboración de informes, ante todo sobre temas emergentes y con especial atención a los países en desarrollo<sup>99</sup>.
- un mayor trabajo sobre la Convención modelo sobre tributación de Naciones Unidas.
- el desarrollo, la promoción y el seguimiento de un código de conducta de las Naciones Unidas contra la evasión fiscal y la fuga ilícita de capitales. El control se debería basar en una revisión realizada por pares, así como por expertos, estrechamente coordinada con la OCDE y centrándose, en particular, en la aplicación de normas internacionales sobre el intercambio de información y la transparencia.
- la elaboración de recomendaciones para una asistencia técnica basada en la demanda y el desarrollo de capacidades para las administraciones fiscales del Sur.

Este ascenso de categoría deberá verse acompañado por sólidos recursos humanos y financieros para que el Comité pueda cumplir su cometido. Se deberían considerar seriamente las propuestas para la creación de una Organización Internacional de Tributación.

**ii. Establecer un código de conducta para los Estados sobre la cooperación en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal internacional**

Aunque la cooperación internacional ha mejorado el intercambio de información en las áreas de blanqueo de dinero, corrupción y fraude, la cooperación transnacional sobre la evasión fiscal sigue siendo muy limitada. Se requiere una acción internacional eficaz que se base en un acuerdo multilateral sobre normas comunes y obligatorias, así como en un intercambio automático de información. Solo se puede detectar la evasión fiscal si se proporciona información sobre la renta imponible de un ciudadano en otro país. La UE ha realizado algún progreso con la Directiva europea de fiscalidad sobre el ahorro que prevé la notificación automática del pago de intereses a residentes de otros Estados miembros<sup>100</sup>. Sin embargo, su alcance es limitado. Si solo se refiere al ahorro de particulares deja muchas lagunas, por lo que se debería extender a todas las personas jurídicas, incluyendo las entidades fiduciarias y las fundaciones. También se tendría que ampliar su alcance geográfico para que el intercambio automático de información se convierta en un principio mundial.

El resultado de la Conferencia de Revisión sobre la Financiación para el Desarrollo de Doha proporciona una buena oportunidad para la adopción internacional del principio de un código de conducta de Naciones Unidas para luchar contra la evasión y la elusión fiscal, incluyendo normas sobre la transparencia, el intercambio de información y la creación de instrumentos jurídicos que se comprometerían a cumplir los gobiernos. El Comité sobre Asuntos Tributarios de Naciones Unidas ha aprobado el principio de una propuesta en este sentido y se debate actualmente el contenido. Los elementos claves del código deberían ser:

---

<sup>99</sup> Por ejemplo: el impacto económico de precios indebidos de transferencias, el papel de los intermediarios financieros, la competencia tributaria, un eficaz intercambio de información, analizar la posibilidad de ampliar las iniciativas de repatriación de activos robados al producto de la evasión fiscal.

<sup>100</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/personal\\_tax/savings\\_tax/rules\\_applicable/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/rules_applicable/index_en.htm).

- Una exigencia de transparencia en los asuntos financieros que limitaría, por ejemplo, las normas del secreto bancario.
- Un acuerdo sobre el intercambio de información automático y exhaustivo entre las autoridades tributarias.
- Un compromiso para evitar la implementación de instrumentos legales diseñados para confundir la aplicación de las normas tributarias, tales como los fondos o entidades fiduciarios, cuyos detalles quedan en el anonimato.
- Conformidad con las normas emergentes del tipo “conozca a su cliente” y “conozca a su accionista”, aplicables a los bancos y a otros intermediarios financieros, así como a las empresas y a otras personas jurídicas respectivamente.
- Un compromiso para adoptar y aplicar normas de información pública, tales como las normas aplicables a transferencias importantes de efectivo.

### iii. Fortalecer la cooperación judicial y fiscal

Además de la corrupción, el blanqueo de dinero o las actividades financieras ilegales, se debe considerar la evasión fiscal como un delito y abordarlo consecuentemente. Para fortalecer la persecución jurídica, se necesita la cooperación judicial y fiscal de los Estados, que debe incluir, al menos, los siguientes tres elementos:

- La obligación de proporcionar cualquier información bancaria solicitada por las autoridades judiciales y fiscales extranjeras, acerca de personas sospechosas no sólo de corrupción o de apropiación indebida de fondos públicos, sino también de evasión fiscal.
- La reincorporación a la lista negra de los paraísos fiscales que no cooperen con las autoridades judiciales y fiscales extranjeras. En la Conferencia de París del 21 de octubre de 2008, 17 Estados miembros de la OCDE exigieron a dicha organización que se realizara para mediados de 2009. CIDSE apoya este proceso, siempre y cuando la lista negra incluya a todos los Estados que se nieguen a proporcionar información fiscal y judicial, a poner fin al secreto bancario absoluto y a registrar a los beneficiarios efectivos de entidades fiduciarias, incluyendo centros financieros importantes como el estado de Delaware en Estados Unidos y la City de Londres, si corresponde. CIDSE también exige que se tomen medidas sancionadoras contra los paraísos fiscales que se muestren poco cooperativos.
- La obligación de repatriar los bienes robados, como exige la Convención de Mérida contra la Corrupción de Naciones Unidas. CIDSE recomienda su pronta adopción y ratificación en todo el mundo, al menos en Europa y Norteamérica para 2010, incluyendo sus dominios y territorios de ultramar. Se debe crear un mecanismo de seguimiento de la Convención de Mérida y obligar la repatriación de los activos robados, independientemente de la capacidad o voluntad del Estado receptor para iniciar procedimientos judiciales para su repatriación. CIDSE también insta a que se contemple la posibilidad de ampliar la aceptación de noción de “activo robado” al producto de la evasión fiscal.

### iv. Limitar la competencia tributaria

Al buscar los regímenes fiscales más favorables, animados por el libre movimiento de capitales, las ETN han exacerbado la competencia tributaria en todo el mundo<sup>101</sup>, minando los sistemas fiscales nacionales. Una de las respuestas más eficaces sería fijar unas normas comunes, a través de un enfoque multilateral, para definir una base tributaria y minimizar la elusión de impuestos y la carrera por ofrecer una regulación mínima. Los Estados que se encuentren en un estadio comparable de desarrollo económico, o próximos geográficamente, deben cooperar para eliminar los elementos nocivos de la competencia tributaria. Un primer paso sería la armonización de la base y unos tipos impositivos mínimos para los impuestos de sociedades dentro de la UE y de otras regiones.

<sup>101</sup> Véase también Killian, S. (2007), *The dangerous game of tax competition* published in Village.ie, 5 de julio de 2007 - [http://www.village.ie/Ireland/Government/The\\_dangerous\\_game\\_of\\_tax\\_competition/](http://www.village.ie/Ireland/Government/The_dangerous_game_of_tax_competition/).

- v. **Generalizar la responsabilidad legal de personas promotoras o agentes de evasión fiscal**  
Normalmente, las órdenes de evasión de impuestos no provienen de los pequeños paraísos fiscales, sino de grandes mercados financieros como Francfort, Nueva York, Londres, Tokio o París. Por lo tanto, cualquier acción encaminada a luchar contra la evasión fiscal debe buscar la responsabilidad ante los tribunales de los intermediarios financieros, como los directores corporativos, abogados o contables, por promover u ocultar el fraude fiscal.

CIDSE estima que para ello es necesario que en todos los países se generalice la contemplación de la evasión fiscal como delito y no meramente como un problema administrativo, lo que supondría un cambio radical, particularmente en Suiza. CIDSE también insta a la pronta implementación de la tercera Directiva europea contra el blanqueo de dinero y la inclusión de la evasión fiscal en la legislación contra el blanqueo de dinero. Se deben incrementar los esfuerzos en los países de desarrollo, incluyendo el refuerzo de los GAFI regionales y proporcionándoles poder de restricción.

- vi. **Subrayar la responsabilidad del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el seguimiento y control de los centros financieros y la estructura financiera internacional**

Para cumplir su responsabilidad, en sus Informes sobre la observancia de códigos y normas (IOCN) el FMI debe comunicar hasta qué punto las jurisdicciones que constituyen centros financieros encargados de operar con activos en nombre de clientes no residentes cumplen las normas de transparencia financiera internacional y el intercambio exhaustivo de información.

- vii. **Apoyar a las economías vulnerables para que se alejen del estatus de paraíso fiscal**

Países pequeños, frecuentemente aislados y con falta de alternativas económicas han optado por convertirse en paraísos finales como vía hacia la prosperidad económica. Algunas economías pequeñas pueden llegar a depender de sus operaciones *offshore* en hasta un 20 por ciento de su PIB<sup>102</sup>. Estos países, en los que frecuentemente los pobres no extraen ningún beneficio del estatus extraterritorial, requieren apoyo para diversificar sus ingresos y cumplir las normas destinadas a prevenir el blanqueo de dinero, incluyendo la asistencia financiera para poder dejar de actuar como paraísos fiscales. CIDSE recomienda el apoyo internacional para facilitar la reconversión de centros aislados *offshore* a otras actividades económicas.

#### **4. Se deben adoptar medidas para una mayor transparencia de los ingresos de ETN**

Para países con unos sistemas fiscales débiles, resulta sumamente difícil gravar a entidades que forman parte de grandes operaciones comerciales. Algunas de las prácticas clave que emplean las empresas transnacionales para evitar los impuestos son el aprovechamiento de las lagunas jurídicas, los precios de transferencias y el traspaso de beneficios a áreas de baja imposición o a centros financieros *offshore*. Además, regulaciones de los países del Norte, como el secreto bancario y fiscal y la falta de normas contables objetivas, impiden que los países anfitriones puedan tener una idea clara de los ingresos de las empresas.

##### **Iniciativas para la transparencia de las industrias extractivas**

La ITIE (Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas) es un paso importante en la buena dirección. Esta iniciativa, compuesta por múltiples actores, se desarrolló como resultado de la presión proveniente de la campaña Publiquen lo que pagan (PWYP, por sus siglas en inglés), aunque también le ha robado algo de atención.

En realidad, tanto el enfoque de la ITIE como el de PWYP (que están interrelacionadas desde un punto de vista institucional) tienen un gran mérito: la IETI progresa y está proporcionando una mayor transparencia en una serie de países, mientras que el enfoque de obligatoriedad promulgado por

---

<sup>102</sup> Oxfam Reino Unido (2000), *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*, Policy Paper.

PWYP es más exhaustivo, pero se enfrenta a muchos más obstáculos políticos. Cabe destacar el progreso en tres procesos:

- Tras la presión ejercida por las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo PWYP y la Red Justicia Fiscal, el Parlamento Europeo aprobó una moción presentada en noviembre de 2007 en la que se pide a la Comisión Europea “*que vaya más allá de las directrices de aplicación voluntaria y apoye el desarrollo de una norma adecuada de contabilidad que obligue a las empresas de las industrias extractivas a ofrecer información desglosada por países*”<sup>103</sup>. Queda mucho trabajo por delante, pero ha sido una llamada de atención al Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) que se oponía a la proporción de información desglosada por países. Gran parte del trabajo de lobby se ha centrado en una norma contable conocida como NIIF-8 (Norma Internacional de Información Financiera – 8) relativa a los “segmentos” sobre los que deben informar las empresas.
- En mayo de 2008, el senador estadounidense Barney Frank introdujo la legislación HR 6066, la ley de Acceso a la Información y Transparencia en Industrias Extractivas (EITD por sus siglas en inglés)<sup>104</sup> que requerirá a las empresas que coticen en las bolsas de Estados Unidos la revelación de cierta información, incluidos los pagos agregados a gobiernos, desglosados por países. La legislación está pendiente de aprobación y solo cubre algunos pagos (quedan excluidos, por ejemplo, los datos relativos a beneficios y costes), pero representa un avance importante.
- Todo esto se ve acompañado por un interés internacional cada vez mayor en la movilización de los grupos de base frente a temas relativos a la transparencia. En Gabón, por ejemplo, activistas locales vinculados a la coalición PWYP criticaron un acuerdo para la extracción de hierro con empresas chinas que ascendía a miles de millones de dólares, aparentemente con términos muy desventajosos para el país. Las protestas contra el secretismo y las condiciones del contrato llevaron a una renegociación de términos mejores, aunque aún desventajosos. En Bolivia y Ecuador, la participación de los grupos de base en acuerdos energéticos ha provocado un cambio significativo en el peso político frente a las empresas petrolíferas, en ocasiones logrando una renegociación.

### **Ampliar la transparencia a otros sectores económicos**

Más allá del sector extractivo, existen tres vías que pueden ser interesantes para fomentar la transparencia en todos los sectores económicos:

- El debate sobre las normas contables internacionales presenta una oportunidad significativa para promover la transparencia. Se podría aplicar a todos los sectores la exigencia de presentar la información desglosada por países, incluyendo, por supuesto, a los bancos, las empresas farmacéuticas y toda otra sujeta a las normas de contabilidad internacionales. Si se pudiera aplicar ese principio a las Normas Internacionales de Información Financiera, se englobaría a la mayoría de las empresas multinacionales más importantes del mundo y supondría una auténtica revolución a favor de la transparencia financiera internacional. Se han dado pasos prometedores en esta dirección. En septiembre de 2008, los inversores principales expresaron su apoyo a la propuesta en una reunión del IAS. Este cambio tendría un gran impacto sobre los países en desarrollo al lograr dos cosas. En primer lugar, permitiría a sus gobiernos conocer mucho mejor la posición fiscal de las multinacionales que operan en su territorio y gravarlas de forma más adecuada. En segundo lugar, proporcionaría a sus ciudadanos una cantidad importante de información nueva para poder exigir responsabilidades a sus líderes. Si se consiguiera, resultaría una herramienta muy poderosa: más de 100 países emplean actualmente, o están adoptando, las Normas Internacionales de Información Financiera, entre las que figuran los 27 Estados Miembros de la Unión Europea, China, Canadá e India. En agosto de 2008, la Comisión de Valores y Bolsa (SEC) de Estados Unidos presentó una “hoja de ruta” para el uso de las empresas estadounidenses

---

<sup>103</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B6-2007-0437+0+DOC+XML+V0//ES>.

<sup>104</sup> [http://www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs\\_dem/press051908.shtml](http://www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/press051908.shtml).

en su paso de las normas de contabilidad estadounidenses a las NIIF, el último sistema importante en cambiar al internacional.

- Aunque se felicita la tendencia actual de introducir sanciones contra los paraísos fiscales que no cooperen, identificados en la lista negra de la OCDE, no alcanzarán su objetivo si no van dirigidas también a los usuarios principales de los paraísos fiscales, incluidos los bancos y las empresas transnacionales. CIDSE insta a que se tomen medidas contra las empresas que mantienen filiales en paraísos fiscales no cooperativos y que se niegan a proporcionar detalles o explicaciones de sus vínculos con dichos territorios. Entre las sanciones se podría incluir la prohibición de acceder a concursos o créditos a la exportación públicos o incluso denegar el acceso a la bolsa.
- La creación de un registro mercantil internacional, o por lo menos registros regionales, en particular a nivel europeo, con el fin de conocer todas las empresas y entidades jurídicas creadas, sobre todo las entidades con fines especiales (EFE) o las fiduciarias, incluyendo el nombre de los accionistas y/o de los beneficiarios efectivos. De esta forma, se facilitaría enormemente la labor de las administraciones fiscales y judiciales y se contribuiría a erradicar el fenómeno de empresas fantasma.

## **5. Se deben adoptar impuestos mundiales como respuesta viable para aumentar la redistribución y responder a los desafíos globales emergentes**

Como se destacó en la primera sección del presente documento, se debe realizar un gran análisis para el diseño de impuestos mundiales frente a las 5 “R”: recaudación de ingresos, redistribución, regulación, reforma de precios y representación. En el capítulo 3 se argumenta que, teniendo en cuenta el contexto actual, los impuestos mundiales como el ITC o el ITF, más general, cuentan con el potencial de cumplir funciones claves como la recaudación de ingresos, la regulación, la redistribución y reforma de precios a nivel mundial. En el contexto actual, este tipo de gravámenes no desempeñarían prácticamente la función de representación, a menos que hubiera algún tipo de gobierno mundial, lo que no existe. Sin embargo, la creación de impuestos internacionales por las demás razones probablemente aceleraría la necesidad de contar con instituciones internacionales democráticas con cierto carácter representativo.

Se debe considerar el uso de los fondos recaudados a través de una tributación internacional para financiar el desarrollo y los bienes públicos mundiales como algo complementario y adicional a las fuentes existentes de financiación para el desarrollo. Junto con el incremento del monto de los recursos disponibles y la garantía de una mejor previsibilidad de los flujos, el aumento de los ingresos permitiría apoyar de forma más eficaz a los países en desarrollo en sus esfuerzos por recaudar dinero, fortalecer la administración financiera y emplear el gasto público para erradicar la pobreza.

CIDSE insta a cualquier Estado dispuesto, así como a los países de la zona euro dentro de la Unión Europea, a introducir un ITM piloto. Cualquier debate o análisis internacional debe centrarse en los detalles de su aplicación. Un sencillo timbre en un gravamen a las transacciones en divisa extranjera para financiar las necesidades de desarrollo como el “impuesto de desarrollo” propuesto sería un primer paso para su lanzamiento y para adquirir experiencia en su implementación.

Sin embargo, CIDSE estima que debe mantenerse como objetivo a largo plazo el elemento regulador de un ITM. Se podría introducir a través del segundo nivel basado en el modelo de Spahn o una forma desarrollada hacia un impuesto más general sobre las transacciones financieras.

CIDSE también aplaude la idea de un ITF general. Como se trata de un mecanismo nuevo, CIDSE propone que se empleen los foros internacionales, como el Grupo directivo sobre recaudaciones solidarias para financiar proyectos de desarrollo y el proceso preparatorio de cara a la Conferencia de Revisión de la Financiación para el Desarrollo de Doha, para continuar el debate y promover un impuesto sobre las transacciones financieras. CIDSE insta especialmente a la UE a realizar una primera prueba piloto sobre la viabilidad de un ITF.

### **Gobernanza democrática representativa y la administración de impuestos internacionales**

Actualmente la tributación se basa en la legislación nacional y la recaudación de impuestos recae bajo la responsabilidad de cada país. No existe ninguna autoridad internacional que pueda asumir tareas de esta índole, por lo que los impuestos se deberán recaudar a través de los canales nacionales y emplearse posteriormente según lo estipulado en acuerdos internacionales o, en el mejor de los casos, creando un fondo para su uso común. De esta forma, se pueden conseguir los recursos, tan necesarios, para el desarrollo internacional, para bienes públicos mundiales o para encarar desafíos internacionales. El uso de los canales existentes puede ser una solución eficaz pero se perpetuarán unas estructuras inadecuadas de poder, puesto que la toma de decisiones permanecerá a discreción de las naciones ricas y seguirá faltando una auténtica cooperación y una responsabilidad conjunta. Para resolver esta cuestión, se deberá establecer una estructura de gobernanza mundial que regule los impuestos mundiales, cuando se cuente con impulso suficiente en este ámbito.

Si bien una propuesta detallada de la posible forma que puede adoptar una estructura de gobernanza internacional queda fuera del alcance del presente documento, CIDSE sugiere que se tengan en cuenta los siguientes principios en su diseño:

- Se deben acordar mecanismos vinculantes en forma de acuerdos multilaterales o tratados para garantizar los compromisos a largo plazo y la previsibilidad.
- Para garantizar la representación, se debe integrar una toma de decisiones en pie de igualdad y una apropiación conjunta de todos los actores del proceso, desde la tributación hasta la administración y empleo, todo ello dentro de un contexto multilateral que garantice la igualdad de derechos y la participación de todas las partes, la transparencia y la responsabilidad.
- La ONU debe desempeñar un papel clave a la hora de generar un consenso sobre la tributación internacional y de crear una nueva estructura de gobernanza para los impuestos internacionales.
- En el contexto del actual debate sobre la financiación de los bienes públicos mundiales, se deben analizar de forma pormenorizada las estructuras de financiación que sean complementarias a los canales tradicionales de financiación para el desarrollo, incluyendo las cuestiones de adicionalidad, complementariedad y coherencia de los “*fondos verticales*”.
- La estructura de UNITAID, diseñada para proporcionar un foro equitativo de representantes de diferentes partes interesadas, como los gobiernos del Norte y el Sur, la sociedad civil, las organizaciones especializadas y los fondos internacionales, proporciona un caso piloto del que se pueden extraer lecciones. Las voces críticas contra UNITAID han cuestionado la nueva estructura en lo que atañe a la eficacia de su ayuda, el pragmatismo y el enfoque limitado al sector de la salud, que cuenta en la actualidad con muchos actores. Se debe controlar y evaluar detenidamente en cuanto a la participación de la partes interesadas, en base a los principios de igualdad y apropiación a nivel local, así como de ejecución e impacto sobre el terreno, con el fin de extraer lecciones de cara a futuras soluciones estructurales.

## CONCLUSIONES

La capacidad de un Estado de cumplir sus obligaciones frente a sus ciudadanos se ve influida, en gran parte, por la naturaleza y el volumen de los recursos a su disposición para el gasto público.

La asistencia financiera externa sigue siendo un factor crítico para muchos países en desarrollo, en especial para las acciones inmediatas destinadas a la consecución de los ODM. Los países industrializados deben destinar al menos un 0,7 por ciento de su RNB a la asistencia financiera de los países que no cuenten con medios suficientes para alcanzarlos. Esta ayuda debe calcularse en base a la transferencia efectiva de recursos y no verse inflada por otros gastos.

Sin embargo, no se puede ignorar que, en los últimos diez años, con el inicio de una globalización desenfrenada, se ha producido una transferencia neta de recursos financieros de los países pobres a los ricos, y no a la inversa. El pago de la deuda, la pérdida de ingresos provocados por la liberalización y la acumulación de reservas de divisas han desempeñado un papel importante, por lo que resulta necesario abordar estas cuestiones. Aún así, no conforman todos los flujos que parten del Sur al Norte. La fuga ilícita de capitales, mediante la transferencia de activos robados, la evasión fiscal u otras actividades ilegales, constituyen el grueso de estos flujos. En el marco del debate actual sobre la financiación para el desarrollo no se ha prestado la debida atención a estos temas. Aunque en este documento se considera que el impacto de la globalización sobre la pobreza y la justicia ha sido significativo, CIDSE estima que también ha creado oportunidades para una acción renovada que permita encarar estos problemas teniendo en cuenta su magnitud mundial.

Al mismo tiempo, estamos plenamente convencidos de que la agenda de financiación para el desarrollo debe ser mucho más que un mero ejercicio de satisfacción de necesidades. Como red internacional de organizaciones católicas de cooperación al desarrollo que defienden la distribución equitativa de la riqueza dentro de las naciones y entre los países, CIDSE considera que la tributación se debe colocar en el centro de las finanzas para el desarrollo. La clave reside en las cinco “R”, recaudación de ingresos, redistribución, regulación, reforma de precios y representación, que resumen el papel de los impuestos. Desde esta perspectiva, CIDSE piensa que se debe otorgar prioridad a los esfuerzos a nivel nacional para ampliar las bases tributarias y fortalecer la capacidad de administración fiscal. Las finanzas internacionales, la asistencia y la reforma sistémica siguen siendo cruciales para apoyar los esfuerzos nacionales en este sentido. La lucha internacional contra la evasión fiscal también debe convertirse en una prioridad en el ámbito del desarrollo.

Además, CIDSE recomienda el desarrollo de impuestos internacionales. Este tipo de gravámenes se han vuelto necesarios debido a la globalización, que ha ido interconectando cada vez más al mundo y ha convertido en más necesaria que nunca la recaudación de ingresos, la redistribución, la regulación, la reforma de precios y la representación a nivel mundial. CIDSE defiende especialmente la adopción de un ITM, o un ITF más general, así como una serie de impuestos medioambientales que se requieren urgentemente para satisfacer las exigencias específicas provocadas por las rápidas y nocivas consecuencias del cambio climático.

## MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO DE CIDSE SOBRE RECURSOS PARA EL DESARROLLO

### CAFOD

Persona de contacto: Matteo Bocci  
2 Romero Close, Stockwell Road  
LONDRES SW9 9TY - UK  
Tlfn.: (44) 20 7095 5426 - Fax: (44) 20 72749630  
Email: mbocci[A]cafod.org.uk  
Web: <http://www.cafod.org.uk/>

### CCFD – Terre Solidaire

Persona de contacto: Jean Merckaert  
4, rue Jean Lantier  
75001 PARÍS - FRANCIA  
Tlfn.: (33) 1 44 82 80 00 – Fax: (33) 1 44 82 81 43  
Email: j.merckaert[A]ccfd.asso.fr  
Web: <http://www.ccfcd.asso.fr/>

### CENTER OF CONCERN

Persona de contacto: Aldo Caliarì  
1225 Otis Street N.E.  
WASHINGTON DC 20017 - USA  
Tlfn.: (1) 202 6352757 Ext.123  
Fax: (1) 202 8329494  
Email: aldo[A]coc.org  
Web: <http://www.coc.org>

### FASTENOPFER/ACTION DE CAREME

Persona de contacto: Markus Brun  
Alpenquai 4 - Postfach 2856  
6002 LUCERNA - SUIZA  
Tlfn.: (41) 41 227 59 75 - Fax: (41) 41 227 59 10  
Email: brun[A]fastenopfer.ch  
Web: <http://www.fastenopfer.ch>

### KOO

Persona de contacto: Hildegard Wipfel  
Türkenstrasse 3  
A-1090 VIENA – AUSTRIA  
Tlfn.: (43) 1 317 032 177 – Fax: (43) 1 317 032 185  
Email: h.wipfel[A]koo.at  
Web: <http://www.koo.at>

### MISEREOR

Persona de contacto: Georg Stoll  
9, Mozartstrasse - Postfach 1450  
52064 AQUISGRÁN - ALEMANIA  
Tlfn.: (49) 241 44 20 - Fax: (49) 241 44 21 88  
Email: stollg[A]misereor.de  
Web: <http://www.misereor.de>

### TRÓCAIRE

Persona de contacto: Joanne McGarry  
Maynooth  
Co.Kildare - IRLANDA  
Tlfn.: (353) 1 629 3333 - Fax: (353) 1 629 0661  
Email: JMcGarry[A]trocaire.ie  
Web: <http://www.trocaire.org>

### VOLONTARI NEL MONDO – FOCSIV

Persona de contacto: Alberta Guerra  
18 Via S. Francesco di Sales  
00165 ROMA - ITALIA  
Tlfn.: (39) 06 687 77 96 - Fax: (39) 06 687 23 73  
Email: campagne[A]focsiv.it  
Web: <http://www.focsiv.it>

### Observadores

#### ALBOAN

Persona de contacto: Manfred Nolte  
C/ Padre Lojendio 2, 2º  
48008 BILBAO - ESPAÑA  
Tlfn.: (34) 944 15 35 92 - Fax: (34) 944 15 35 92  
Email: alboanbi[A]alboan.org  
Web: <http://www.alboan.org>

#### SECOURS CATHOLIQUE - CARITAS FRANCE

Persona de contacto: Jean-Pol Evrard  
106 rue du Bac  
75341 PARÍS Cedex 07 - FRANCIA  
Tlfn.: (33) 1 45 49 73 30 - Fax: (33) 1 45 49 94 50  
Email : jean-pol-evrard[A]secours-catholique.asso.fr  
Web: <http://www.secours-catholique.asso.fr>

### Secretaría de CIDSE

Persona de contacto: Jean Letitia Saldanha  
Rue Stévin 16  
1000 BRUSELAS - BÉLGICA  
Tlfn.: (32) 2 233 37 53 - Fax: (32) 2 230 70 82  
Email: saldanha[A]cidse.org  
Web: <http://www.cidse.org>