

---

# MECANISMOS FISCALES PARA LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

## UN ENFOQUE DE HACIENDA PÚBLICA INTERNACIONAL

**JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO**

Universidad de Castilla-La Mancha.

Una gran parte de los problemas económicos y sociales de las economías de cualquier nivel se deben a la existencia de un mundo globalizado en el que la interrelación de las sociedades genera sinergias pero también tensiones que resulta necesario considerar para una adecuada asignación de recursos a nivel mundial, así como una equitativa distribución

de la producción mundial. Entre estos elementos, y sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar la inestabilidad financiera internacional, la desvertebración mundial, es decir, la mayor distancia, en términos económicos, entre países ricos y pobres, el calentamiento global o las enfermedades epidémicas en grandes zonas del mundo. Cualquier solución a estos problemas exige una intensa cooperación y unas más efectivas y fuertes instituciones de coordinación internacional.

Desde 1950, el producto mundial bruto se ha multiplicado por siete y el producto mundial *per capita* aproximadamente por tres, ambos en términos reales; sin embargo, el desarrollo de la economía, en términos mundiales, ha generado un vasto esquema de división y distribución inequitativa de los recursos mundiales.

Cada vez son más necesarios rápidos y ambiciosos pasos con el fin de recortar las diferencias de riqueza entre las naciones, sabiendo que cualquier proyecto de cooperación urgente de naturaleza global ha venido fallando desde la perspectiva financiera principal-

mente al no existir recursos globales, no vinculados directamente a la voluntad de los países para su aplicación.

En este sentido, los esquemas de tributación global (Global Taxation) ofrecen, probablemente, el enfoque más prometedor para alcanzar unos volúmenes de recaudación suficientes para financiar los procesos de desarrollo económico a nivel mundial y desarrollar un conjunto de medidas que permitan desarrollar la Investigación y el Desarrollo en países emergentes con el fin de incrementar la productividad económica mundial en un marco internacional más vertebrado y cohesionado. Las organizaciones económicas y los proyectos internacionales no pueden depender exclusivamente de las contribuciones potestativas de los Estados miembros. Deben implementarse fuentes específicas de recaudación fiscal sobre las cuales construir programas de actuación pública a nivel mundial.

En la reciente historia financiera de los fenómenos de desarrollo económico internacional, los defensores de los programas de cooperación económico

en un mundo sostenible han ofrecido variadas propuestas para implementar «impuestos globales»; sin embargo, las dos figuras que más atención han generado son:

- ✓ Un impuesto que grave los contenidos en CO<sub>2</sub> de los productos petrolíferos («Carbon Tax»), como fórmula para luchar contra el calentamiento global, y
- ✓ Un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales («Tobin Tax») con el objetivo de reducir la especulación y la inestabilidad económica global.

En cualquier caso, el objetivo último de estos procesos de implementación de mecanismo fiscales internacionales para financiar objetivos económicos y sociales globales es que una autoridad política internacional puede aplicar y gestionar estos instrumentos. Sin embargo, en una fase preliminar, los gobiernos nacionales deberían aplicar estos impuestos como resultado de un Acuerdo Fiscal Multilateral, y dedicar una parte de la recaudación obtenida por estos medios a la financiación de los programas de cooperación internacional definidos a nivel global. En un futuro, la aproximación hacia un verdadero sistema de imposición global deberá esperar hasta que se puedan configurar a nivel multilateral instituciones democráticas mundiales fuertes y fiables para todos los participantes.

## PRINCIPALES PROPUESTAS DE FISCALIDAD GLOBAL

Cualquier impuesto de carácter global genera tres tipos de efectos a considerar para su evaluación: incentivo, recaudatorios, y redistributivos.

En este artículo, teniendo en cuenta diferentes informes de instituciones multilaterales, vamos a considerar las principales propuestas manejadas para la configuración de un sistema tributario internacional para financiar el desarrollo económico en un mundo sostenible. Nos detendremos, con mayor detalle, en las dos propuestas principales que hemos mencionado más arriba (*carbon tax* y el impuesto sobre transacciones financieras internacionales *Tobin Tax*), centrándonos tanto en los problemas de incentivo/desincentivo de ciertos comportamientos como en los aspectos de recaudación fiscal potencial y los impactos redistributivos de cada una.

La mayor parte de las propuestas fiscales persiguen crear una batería de desincentivos, es decir, penalizar actividades nocivas, insalubres o peligrosas, con el fin de internalizar los efectos externos negativos derivados de estas actividades y tratar de equilibrar los costes marginales sociales con los precios que debería asumir el consumidor, como ocurre con los im-

puestos sobre alcoholes y tabacos. Tanto los impuestos sobre el CO<sub>2</sub> como el «Tobin Tax» tienen esta naturaleza. Los hacendistas nos referimos a ellos como «impuestos pigouvianos» por cuanto son un tipo de impuestos cuyo fin último es internalizar los efectos externos, sabiendo que los precios de mercado no reflejan el verdadero coste que para la sociedad y el medio ambiente tienen estas actividades.

Este tipo de impuestos tienen especiales características que hay que considerar como mecanismo estable de financiación internacional a largo plazo. Si se consigue el objetivo principal para el que fueron implementados, es decir, desincentivar determinados comportamientos nocivos, perdería progresivamente su efectividad como fuente recaudatoria. Además, conviene considerar que su mayor potencial recaudatorio se suele obtener con tipos impositivos relativamente reducidos, provocando un «trade-off» entre recaudación e incentivos. A medida que los tipos impositivos crecen, la recaudación tenderá a caer debido a que el uso de los elementos gravados se reducirá. En cualquier caso, el efecto dependerá de la elasticidad precio de la demanda del producto, en el que se incorpora el impuesto aplicado.

Así pues, la interacción entre tipos impositivos y recaudación fiscal dependerá de la elasticidad de la demanda. Por ejemplo, la demanda de determinados fueloleos responden relativamente rápido a los cambios en los precios. Por ello, un incremento en los tipos de impuestos sobre emisiones de CO<sub>2</sub> presionaría al alza a los precios finales y, previsiblemente, la demanda caería, aunque no conocemos, a priori, de que tipo e intensidad sería este cambio. Para ello resulta fundamental una estimación de estos efectos en función de la dimensión que queramos dar a estos instrumentos fiscales.

Otro tipo de propuestas no tienen esta función desincentivadora de tipo pigouviano. En este caso se gravarían actividades consideradas como positivas como pueden ser el tráfico de correo electrónico o el comercio mundial. Estas propuestas, que repasaremos, pretenden no tanto interferir en comportamientos económicos específicos, como incrementar la recaudación y generar fondos para políticas concretas desde la vertiente de la oferta (p.e., fondos para incentivar la investigación, desarrollo e innovación en países emergentes, fondos para erradicación de la pobreza, protección del medio ambiente, ...).

### Carbon tax

La principal finalidad de un impuesto de este tipo es combatir los efectos del calentamiento global. Este fenómeno, provocado por la actividad humana,

produce alteraciones climáticas y medioambientales de gran envergadura que afectan o pueden afectar gravemente el desarrollo y bienestar de amplias zonas del planeta (elevación del nivel de los mares, desertificación, cambios en los patrones de cultivo agrícola,...). Asimismo, las nuevas condiciones climáticas pueden ser causa de la aparición y extensión de enfermedades y de grandes emigraciones de poblaciones entre territorios.

El dióxido de carbono, provocado especialmente por la combustión de los hidrocarburos como las gasolinas o el gas natural, es el principal elemento en el agravamiento del denominado «efecto invernadero» en los últimos veinte años.

Un impuesto sobre el contenido en carbono de los hidrocarburos comerciales podría ayudar a combatir el proceso de calentamiento global reduciendo las emisiones de dióxido de carbono. Las autoridades fiscales deberían aplicar estos impuestos en proporción al contenido en carbono de los correspondientes hidrocarburos. Las compañías productoras se encargarían de pagar el impuesto (impuestos de fabricación) y los repercutirían a los consumidores en forma de mayor precio del producto como ocurre actualmente con las accisas, es decir, se produciría un proceso de traslación jurídica del impuesto. Además, sería posible graduar el impuesto gravando progresivamente los productos con mayor contenido en derivados del carbono. Considerando que el uso de los hidrocarburos es, a largo plazo, bastante sensible a los precios, mayores precios deberían tener un considerable impacto en el consumo. Se trataría de aplicar, desde una vertiente fiscal, el principio de «quien contamina paga».

Debemos, asimismo, considerar que, dependiendo de los tipos impositivos, un impuesto de esta naturaleza, además de racionalizar la demanda de estos productos, crearía incentivos para una transición suave hacia energías alternativas como la solar o la eólica.

Las ventajas de este tipo de imposición a nivel mundial son evidentes y se resumen en las siguientes:

**Desde el marco teórico** este tributo podría ser interpretado a partir de la perspectiva que nos da la aplicación del principio del beneficio. Esto es aquellos países que consumen estos productos disfrutan en mayor medida de mayores estándares de crecimiento y calidad de vida, vinculados al uso y, a veces, despilfarro de la energía. Además, se podría aplicar su recaudación a la financiación de programas de investigación y desarrollo específicos de países emergentes, de infraestructuras en terceros países o en gasto público en protección del medioambiente.

**Desde el punto de vista de la estabilidad recaudatoria**, su base imponible está vinculada a la producción y consumo de carburantes, de manera que los ingresos generados no están sujetos a fuertes fluctuaciones en el tiempo como consecuencia de que el consumo de este producto es, a corto y medio plazo, estable.

**Desde el punto de vista de percepción**, otro elemento interesante es la ilusión fiscal que produce a los ciudadanos obligados. Este fenómeno se deriva de su posible inclusión en el precio de los carburantes, de su carácter instantáneo y no periódico, y de su reducida magnitud en relación al precio final de los mismos. Sin embargo, a nivel global, la ausencia de perceptibilidad impositiva no tiene el riesgo, como ocurre a nivel nacional, de generar evaluaciones incorrectas del coste de los bienes y servicios públicos recibidos, al plantearse una ruptura del ámbito estatal por otro supraestatal donde los beneficios de la cooperación internacional se incorporan como elemento estratégico.

**Desde el punto administrativo**, no resulta un tributo excesivamente complejo ya que se asimila a un impuesto especial sobre fabricación.

En una primera estimación, este tipo de impuesto podría generar importantes niveles recaudatorios. De acuerdo con nuestras estimaciones, en fase preliminar, que coinciden con alguna de las instituciones públicas internacionales, *unos impuestos de 100\$ por tonelada de emisión podría reducir las mismas en 50.000 millones de toneladas en torno al año 2020. Sin embargo, un mayor impuesto, de en torno a 200\$ por tonelada, sería necesario para producir una reducción de la producción en términos reales. Este tipo, suponiendo una hipotética reducción de las emisiones de carbono a nivel mundial en un 50% desde los niveles actuales, permitiría obtener una recaudación de unos 6.300.000 millones de \$ por año después de un período de transición de 15 años.*

Un efecto adverso, no obstante, es su relación con la generación de procesos inflacionistas. En los últimos años, el precio de los hidrocarburos en la UE han sufrido un gradual incremento, con efectos notables perjudiciales en términos de inflación derivados de su rol en el proceso de formación del nivel de precios de una economía. Esta es una de las razones por las que se ha ido dilatando la aplicación de una propuesta de esta naturaleza en los últimos años. Sin embargo, en los últimos meses se ha observado una importante reducción de los precios de hidrocarburos en origen de, en torno a un 60% que pueden limitar el impacto inflacionario.

No obstante, conviene matizar que en un contexto inflacionista, un impuesto de esta naturaleza, al ser

establecido en unidades físicas, no se ve afectado por los cambios en los precios y, por lo tanto, no generaría efectos «piramidación» tan relevantes en los impuestos generales sobre consumos, aunque, por otra parte, en presencia de inflación, se podría producir una caída relativa de la recaudación real del impuesto frente a otras figuras al no estar vinculada al precio.

La mayor parte de los países desarrollados han aplicado, de forma nacional, impuestos sobre hidrocarburos de forma general y secular, especialmente impuestos sobre gasolinas. Estos impuestos siempre han tenido una importancia enorme en el total de recaudación a nivel nacional. Con ello se demuestra la ingente cantidad de recursos que un impuesto de esta naturaleza puede movilizar y la capacidad de generar una alta recaudación de los impuestos sobre hidrocarburos sin necesidad de un acuerdo universal sobre su implementación, aunque sí con la voluntad de algunos países importantes de transitar en esta dirección.

Por lo que respecta a los aspectos distributivos, señalar que todos los impuestos suponen cambios en la distribución de la renta y del bienestar individual y social., como demuestran los fundamentos económicos de la teoría de la imposición óptima. Por ello, en un mundo de inmensa pobreza y obscenas disparidades económicas, los impuestos globales podrían articularse como instrumentos de redistribución de la riqueza a nivel mundial.

Desde el punto de vista estrictamente fiscal, un impuesto de esta naturaleza sería ligeramente regresivo al incrementar los costes de los productos energéticos destinados a la calefacción y al transporte, utilizados masivamente por los individuos de menor nivel de renta. Asimismo, mayores costes de los carburantes de los equipos agrícolas pueden presionar a los agricultores marginales a dejar la actividad.

Sin embargo, algunos estudios distributivos analizados ponen de manifiesto que, en ciertos países desarrollados como, por ejemplo Dinamarca o Alemania, los efectos distributivos de los impuestos sobre la energía pasan de ser regresivos a ligeramente progresivos, dependiendo de los patrones nacionales de uso de la energía. La principal razón de este cambio distributivo es la generalización de las exenciones y los subsidios con finalidad redistributiva que reducen el impacto sobre las familias de menor nivel económico y convierten a la carga fiscal global en ligeramente progresiva.

Algunos críticos sostienen que los países pobres dependen, en mayor grado, de sistemas energéticos ineficientes que los países ricos, por cuanto estos

han ido abrazando sistemas energéticos más eficientes. De esta manera, un impuesto de esta naturaleza conllevaría unos costes de transición inasumibles por estas economías, dadas las dificultades financieras que adicionalmente llevaría aparejada la transición. En este sentido, creemos que algunos casos, especialmente China, muestran que los países en vías de desarrollo puede realizar esta transición en fases preliminares de su desarrollo industrial y no necesitan aceptar los patrones temporales de desarrollo del uso de la energía seguido por los países desarrollados. Es decir, es posible transitar, en una fase inicial de desarrollo económico, hacia sistemas energéticos basados en energías limpias.

Si damos un paso más desde el punto de vista de su implementación técnica y con el fin de asegurar un gravamen progresivo a nivel mundial, se podrían exigir el impuesto sobre una base diferenciada, aplicando tipos impositivos más elevados para los países desarrollados y menores tipos para los países en vías de desarrollo. En este caso, existirían problemas de definición de las líneas de corte en la aplicación por tipos y por países que sería necesario resolver a nivel multilateral.

Desde una perspectiva de política fiscal, la evidencia sugiere un importante efecto progresivo del impuesto, especialmente a largo plazo. A través de la reducción de los procesos de calentamiento global, el impuesto protegería a los más pobres que son más vulnerables a los efectos negativos de estos procesos como enfermedades epidémicas, tormentas, inundaciones, maremotos, degeneración del suelo fértil,...

Existen otras dimensiones de política tributaria que estamos explorando. Uno de ellos es el abaratamiento relativo de las energías alternativas. Por ejemplo, la aplicación de un impuesto de esta naturaleza incentivaría la investigación y el desarrollo de energías alternativas y el incremento en la producción de aparatos de producción eléctrica de tipo solar o eólica, con una reducción de los precios de comercialización de estos generadores. Esta opción permitiría proveer de energía básica a grandes cohortes de población mundial ubicadas en áreas geográficas remotas y elevar sus niveles de vida.

La perspectiva de gasto público también nos permita vislumbrar importantes efectos redistributivos. Suponiendo, como hacen algunas instituciones internacionales de reconocido prestigio, que los Estados que aplicasen este impuesto estuvieran de acuerdo en crear un Fondo Internacional con el 50% de la recaudación total de la figura, los efectos redistributivos podrían ser espectaculares. Este fondo podría aplicarse a generar subsidios para economías

as familiares de bajo nivel adquisitivo y distribuir mejor los recursos energéticos a nivel mundial, ayudando a las comunidades más pobres a obtener paneles solares o generadores eólicos a bajo coste.

En relación a los problemas de implementación, este tipo de impuesto tiene mayores dificultades desde la perspectiva política que desde la vertiente técnica. La más relevante es la radical oposición de un gran número de poderosos sectores económicos multinacionales (p.e., productores de vehículos de transporte, productores de hidrocarburos y productores de energías convencionales), todos ellos vinculados estrechamente a los sistemas de energía convencionales. Estos sectores económicos tienen una gran influencia política que les permite soportar importantes grupos de presión políticos, especialmente, en los Estados Unidos y el Reino Unido. Asimismo, las naciones productoras y exportadoras de petróleo y gas se oponen a este tipo de impuestos, dado el riesgo potencial derivado de las pérdidas de recaudación por la reducción de consumos y exportaciones.

En la actualidad, existen varios países de la Unión Europea que están desarrollando esquemas particulares de tributación sobre la energía a nivel nacional. España, entre otros, se está planteando, a nivel del Estado, la introducción de un gravamen sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> como una segunda fase de la reforma tributaria presentada por el Ministro de Economía y Hacienda del gobierno español, Pedro Solbes, aunque probablemente será aplazado su estudio y posible implementación a una próxima legislatura con el fin de valorar adecuadamente los efectos sobre precios y distributivos que esta introducción suponen para la economía española. En cualquier caso, la Unión Europea, en su conjunto, está muy lejos de aplicar un impuesto propio a nivel supranacional sobre este tipo de emisiones, si bien sus miembros son favorables a los impuestos sobre la energía como factor clave para la racionalización de los patrones de uso y consumo energético en la Unión.

En este sentido, los movimientos sociales de protección medioambiental y los movimientos ecologistas están presionando fuertemente en aras a construir un espacio fiscal medioambiental a nivel global, a partir de una serie de estudios y conferencias internacionales que lo sustentan (p.e., Panel Zedillo en la ONU, o la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible). Estos grupos están configurando a nivel de cada país bloques políticos que irán integrando a un número cada vez mayor de ciudadanos y que, sin duda, más temprano que tarde vencerán la oposición a este tipo de impuestos y su aplicación.

### Tobin tax (Currency Transaction Tax) ↓

El principal objetivo de este tipo de impuesto es combatir contra la especulación y la inestabilidad financiera internacional que tanto daño produce, especialmente, a los países en vías de desarrollo. Un reciente informe del Global Policy Forum demuestra que cada día las transacciones financieras interbancarias a nivel mundial suponen más de un trillón de \$ en divisas. Probablemente, con menos del 5% de esas transacciones se podría cubrir el comercio internacional, los viajes y las inversiones a largo plazo. Otras operaciones tratan de cubrir riesgos empresariales y garantizar la liquidez de los mercados financieros internacionales. El resto, aproximadamente un 50%, serían operaciones meramente especulativas que se movilizan buscando diferenciales de rentabilidad en divisas a lo largo de los mercados financieros mundiales (operaciones de arbitraje financiero en divisas) y que contribuyen a generar turbulencias financieras al alterar artificialmente los tipos de cambio de las principales divisas.

Como la realidad se ha empeñado en demostrar, estas turbulencias monetarias pueden hundir el valor de cotización de las divisas locales, generando crisis financieras de la envergadura de la de Argentina (2001) o la actual generada por la hipotecas «subprime» en Estados Unidos, pero extendida por el sistema financiero mundial a todos los países. Cuando algunas economías nacionales de cierto peso sufren depresiones relevantes, la inestabilidad financiera se transmite a través de los mercados financieros globales afectando a millones de ciudadanos. En muchos países, los Bancos Centrales no pueden proteger sus divisas nacionales durante los ataques especulativos que se generan, debido a que los especuladores internacionales pueden movilizar inmensas cantidades de activos financieros y de préstamos a corto plazo, poniendo en dificultades a la divisa atacada.

Hace 30 años, el profesor James Tobin planteó la posibilidad de incorporar una pequeña tasa sobre las operaciones de intercambio de divisas con el fin de reducir la especulación, promover la inversión a largo plazo y dar a los gobiernos una mayor autonomía en la definición y gestión de su política monetaria. Si bien es cierto que la especulación internacional ha disminuido de forma manifiesta debido a la introducción del Euro y las operaciones de concentración bancaria a nivel internacional, el volumen total de operaciones financieras internacionales de carácter especulativo se mantiene peligrosamente alto.

La Tasa Tobin (*Currency Transaction Tax*) pretende minimizar el volumen de operaciones financieras especulativas y reducir su volatilidad a través de la apli-

cación de una pequeña tasa de menos del 1% de cada transacción. Este impuesto no supondría una reducción en el comercio internacional de bienes y de servicios o de las inversiones a largo plazo, pero sí afectaría a las operaciones financieras especulativas que buscan el beneficio derivado de pequeñas diferencias en los precios de las divisas. Por ejemplo, algunos estudios señalan que una tasa de menos del 0.1% tendría un efecto de reducción de estas operaciones sin dañar las operaciones de comercio internacional real.

En 1996, Spahn incorporó nuevos elementos a la propuesta Tobin, considerando la posibilidad de añadir un segundo tipo, mucho más alto, que se aplicaría cuando se produjesen señales de una importante especulación puntual (p.e., cuando los precios en los mercados de divisas superasen determinados límites prefijados). Esta tasa de doble tipo actuaría como una alarma automática que trataría de paralizar las transacciones especulativas cuando se produzcan importantes movimientos en los precios de las divisas.

Este mecanismo favorecería la inversión y los créditos a largo plazo y desincentivaría las numerosas transacciones a corto plazo que desestabilizan los precios. En definitiva, el impuesto brindaría mayor estabilidad en un sistema financiero global y promovería las condiciones que permitirían un desarrollo económico equilibrado a nivel mundial.

A nivel operativo, los estudios más relevantes consideran que este tipo de impuesto permitirían conseguir importantes recaudaciones, incluso si contribuyesen a reducir este tipo de transacciones en un 50%. Por ejemplo, una tasa del 0.2% con una hipotética reducción de las transacciones en un 50% en relación a la situación actual, permitiría obtener una recaudación anual de unos 3 billones de \$. En el futuro, las operaciones en divisas se irán reduciendo paulatinamente a medida que el dólar y el euro vayan ganando peso y el uso de divisas nacionales se vaya reduciendo, pero hasta que se consolide esa situación, la Tasa Tobin podría configurarse como una importante fuente de recaudación para financiar actuaciones públicas a nivel mundial.

Desde un enfoque fiscal, este impuesto sería significativamente más progresivo que un impuesto sobre el CO<sub>2</sub> ya que afecta a sociedades financieras. Desde una perspectiva distributiva este impuesto sería altamente redistributivo ya que reduce la especulación y evita la inestabilidad financiera y económica que penaliza de forma más severa las clases menos pudientes de los países afectados.

Desde la perspectiva del gasto los efectos son más problemáticos ya que las transacciones financieras en

divisas se concentran en muy pocos países. Por ejemplo, los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea concentran más del 75% de las operaciones mundiales. Un impuesto aplicado por estos gobiernos no promovería «per se» una redistribución de carácter global. Sería necesario articular un Plan efectivo de aplicación de un CTT de carácter global a través del cual sería posible aplicar las contribuciones nacionales a un Fondo Global que permitiese canalizar las recaudaciones desde los países donde se ubican los centros financieros internacionales hacia las naciones en vías de desarrollo. Si sólo se dedicase un 25% de la recaudación de este impuesto global a abastecer este Fondo de Desarrollo de naciones necesitadas, los resultados a nivel global sería inmensamente progresivos.

Sin embargo, los críticos a esta figura consideran como sustanciales las dificultades para recaudar un impuesto de esta naturaleza, dado que los operadores financieros internacionales puede eludir el pago de este impuesto a través de la ingeniería financiera, creando instrumentos no gravables, a través de la generación de productos financieros derivados de alta sofisticación o utilizando territorios de baja o nula tributación o centros «offshore». Los defensores de esta figura están desarrollando propuestas para bloquear estos esquemas de elusión fiscal internacional, a través, entre otras opciones, de la tributación de operaciones interbancarias o las transacciones financieras globales en el momento del pago, o aplicando penalizaciones específicas sobre las transacciones financieras realizadas con jurisdicciones que no aplican el impuesto.

Los costes de administración y gestión de esta figura no deberían ser muy elevados y relativamente fáciles de controlar dado que el impuesto se podría aplicar introduciendo ajustes menores en los programas informáticos que soportan este tipos de transacciones en un reducido número de instituciones financieras. Aunque, lógicamente, el impuesto se enfrenta a un fuerte oposición por parte de las instituciones financieras, especialmente, aquellas que se benefician del arbitraje financiero internacional y del comercio en divisas. Son miles de millones de dólares en beneficios cada año los que obtienen a través de operaciones instantáneas y los bancos asumen que parte de estos beneficios podrían desaparecer con este tipo de impuesto.

La realidad, a este respecto, es que, como las instituciones financieras están entre las organizaciones con mayor poder de influencia a nivel mundial, han movilizado sistemáticamente a sus grupos de presión, generando una oposición frontal de carácter político a cualquier alternativa de esta naturaleza.

No obstante, en estos momentos alguna tipo de tasa de esta naturaleza vuelve a situarse en el centro de

las discusiones sobre financiación del desarrollo a nivel mundial. Un gran número de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) están impulsando, de nuevo, esta figura, con un apoyo importante de líderes políticos y otras instituciones sociales nacionales e internacionales. En Julio de 2004, el Parlamento Belga aprobó una legislación específica en base a un CTT con el fin de incrementar la recaudación de Fondo de la UE para el Desarrollo. Bélgica ha sido el segundo país, después de Francia, que ha adoptado una legislación sobre este impuesto.

En enero de 2004, los presidentes de Brasil, Francia y Chile, con el apoyo del Secretario General de la ONU, constituyeron un «Grupo Técnico relativo al estudio de Instrumentos Financieros Innovadores para la Financiación del Desarrollo», conocido coloquialmente como el «Grupo Lula». En Septiembre de 2004, el Grupo Lula presentó su informe titulado «Acción contra el hambre y la pobreza en el mundo», presentando varias alternativas para financiar el desarrollo económico mundial con el fin de alcanzar los denominados «Objetivos de Desarrollo del Milenio» (en inglés, «Millenium Development Goals»). De acuerdo con este informe, los impuestos sobre transacciones financieras y sobre el comercio de armas podría proveer importantes flujos para la ayuda al desarrollo y permitiría una globalización más equilibrada y equitativa. En Septiembre de 2004, en un encuentro organizado por el propio presidente Lula de Brasil, más de 100 países firmaron la Declaración de Nueva York sobre mecanismos alternativos de financiación de los MDGs. El Grupo Lula, apoyado por los presidentes y primeros ministros de España, Alemania y Argelia, han continuado estudiando las alternativas y propuestas en un esfuerzo de facilitar instrumentos operativos de naturaleza fiscal a la mesa negociadora de la Cumbre del Milenio +5 desarrollada en Septiembre de 2005.

En esa cumbre de septiembre, 66 gobiernos han firmado la «Declaración sobre Instrumentos Financieros Innovadores para el Desarrollo» del Grupo Lula, por lo que se abre un período trascendental en el estudio de estas alternativas. En este sentido, aquellas instituciones que, en un principio, se oponían frontalmente a un impuesto de esta naturaleza, como puede ser el Fondo Monetario Internacional, admiten, en estos momentos, los méritos que soportan esta figura y se han incorporado a los grupos de trabajo para analizar la viabilidad operativa a corto plazo de la misma.

### Tributación sobre los fuelóleos de aviación

En la actualidad, un número importante de estudios desarrollados por organizaciones económicas y sectoriales como la OCDE o la Organización Internacio-

nal de Aviación Civil están considerando los impuestos sobre el fuelóleo de aviación como una forma de mitigar el proceso de calentamiento global y otros efectos secundarios sobre la atmósfera, como puede ser el «agujero en la capa de ozono». Estos estudios han concluido que un impuesto de naturaleza podría encarecer ligeramente el transporte aéreo y de carga. Pero consideran que, en el caso de que la carga fiscal fuese trasladada completamente al consumidor, esto sólo supondría un incremento de, en torno, al 5% en los costes y reduciría la demanda entre un 5 y un 10%.

Este comportamiento podría compensar las reducciones de precios producidas en el sector de la aviación debido a la aparición y generalización a nivel mundial de las compañías de aviación de «bajo coste», y, además, crearía un poderoso incentivo para que las aerolíneas hiciesen un esfuerzo por utilizar motores más eficientes desde el punto de vista energético y con diseños aerodinámicos también más eficientes, potenciando la investigación y desarrollo en el sector aeronáutico.

Australia y los Estados Unidos han expresado algunas objeciones a este impuesto, oponiéndose a un impuesto global sobre este tipo de combustible, pero otros países están estudiando su implantación. España también ha venido mostrando sus objeciones debido al previsible impacto que podría tener sobre la industria turística, uno de los fundamentos de la economía española.

Asimismo, la propia UE ha discutido activamente, desde 1997, la posibilidad aplicar este tipo de impuesto. De hecho, el Parlamento Europeo ha apadrinado algunas recomendaciones tendentes a la introducción de un impuesto sobre los vuelos domésticos e intracomunitarios en el ámbito de la UE.

Este impuesto, sin embargo, generaría una modesta recaudación si lo comparamos con otras figuras tributarias manejadas a nivel global. En cualquier caso, mi opinión es proclive a esperar un período razonable para observar que efectos sobre la industria de la aviación y el tráfico aéreo tiene la actual inestabilidad política generada a nivel mundial como consecuencia de los actos terroristas del 11 de septiembre y las medidas de control y salvaguarda de viajeros que se han ido incorporando desde entonces.

### Tributación sobre Internet y correo electrónico

La generalización del uso de redes tipo Internet, como mecanismo para el envío de ficheros e información electrónica, ha abierto una nueva vía para considerar la posible aplicación de una tasa sobre

la cuantía de datos e información remitidos a través de Internet. No se trata de un impuesto de corte pigouviano, es decir, no pretende desincentivar el uso del correo electrónico. Al contrario, sus proponentes y defensores pretenden dotar con él un fondo que permita financiar el acceso a internet y a la información electrónica a países en vías de desarrollo con escaso desarrollo tecnológico con el fin de estrechar la denominada «brecha digital».

Esta posibilidad está estrechamente vinculada al desarrollo de la tributación del comercio electrónico. Esta es la razón por la que los Estados Unidos, en 1998, convencieron a los países de la OCDE para aplicar una moratoria sobre la tributación de internet, pero la idea sigue evolucionando. Por ejemplo, el 12 de Febrero de 2002, los ministros de finanzas de la UE han aprobado un impuesto sobre ventas realizadas a través de la red, aplicando una forma específica de Imposición sobre el Valor Añadido, que ha sido incorporada a la normativa interna de todos los países miembros, incluida España. Sin embargo, por el momento, no existe un impuesto especial sobre los datos remitido vía internet (lo que se denomina en la literatura fiscal como «bit tax»).

### Otras formas de tributación global ↓

Existen otras figuras específicas de tributación global propuestas por diferentes países, colectivos y foros y en proceso de debate. Por ejemplo, la Brandt Comisión propuso hace veinte años un impuesto sobre el Comercio Mundial, tratando de vincular la recaudación al valor del comercio mundial. Este impuesto trataba de elevar la recaudación mundial sobre la base de que el comercio internacional y la prosperidad y bienestar mundial se deben, en gran parte, al conjunto de instituciones internacionales que operan para garantizar la paz y el bienestar general, por lo que merecen una financiación suficiente y general.

Otras formas, más folclóricas que realistas, que se barajan en diferentes informes internacionales de instituciones públicas, privadas y ONGs son:

✓ Un impuesto sobre el Uso de la Atmósfera Terrestre y los Océanos que internalizase los efectos externos negativos derivados del uso de los espacios naturales con el fin de financiar la correcta preservación de estos recursos naturales. Uno de los enfoques más prometedores consiste en crear un impuesto sobre los billetes internacionales de aviación y sobre las operaciones de transporte aéreo de carga. Diferentes estudios señalan que un impuesto del 1% sobre todo el volumen del transporte aéreo supondría en torno a 300.000 millones de \$, mientras que

un impuesto sobre los vuelos internacionales supondría una recaudación de 120.000 millones de \$.

✓ Un impuesto sobre el Comercio Internacional de Armamento con el fin de reducir su volumen y dedicar su recaudación a la promoción del desarme mundial y otras finalidad pacíficas.

✓ Penalizaciones por uso inadecuado de Mares y Océanos con el fin de compensar la polución marina generada por petroleros, cruceros y financiar con ello desastres ecológicos, como el sufrido por Galicia con el caso «Prestige» en 2002.

✓ Tasas por la colocación de satélites orbitales en la atmósfera terrestre, o derechos por el uso del espectro electrónico (radio, TV, telefonía móvil) a nivel internacional.

### CUESTIONES QUE AFECTAN A LA APLICACIÓN DE LA TRIBUTACION GLOBAL. ASPECTOS COMUNES ↓

Existe una multiplicidad de cuestiones y problemas que se plantean cuando tratamos de implementar esquemas de tributación global como instrumento de política fiscal internacional. Vamos a tratar, a continuación, de resumir los aspectos más importantes, sin perjuicio de una consideración más profunda en la versión definitiva de la investigación.

La tributación global solo podrá beneficiarse de un «status legal» a través de acuerdos multilaterales, dentro de lo que denominaríamos un proceso de armonización fiscal global. En este sentido, cada participante debería gestionar los impuestos a través de su propia administración tributaria, sobre la base de unos tipos impositivos acordados a nivel global y con una planificación fiscal preestablecida a nivel multilateral. Cada Estado signatario transferiría una parte predeterminada de la recaudación a una organización internacional que se encargaría de la financiación de programas internacionales de desarrollo o medioambientales.

Este procedimiento, en principio, no exige cambios sustanciales en la legislación internacional y evita los, siempre problemáticos, expedientes de cesión de soberanía nacional que la consideración de una autoridad fiscal global exigiría. La experiencia comunitaria en la UE nos permite confirmar que los Estados se suelen mostrar celosos a la hora de controlar su soberanía fiscal. En cualquier caso, una administración tributaria global sería necesaria para coordinar las actuaciones de las autoridades nacionales, así como controlar, supervisar y gestionar las recaudaciones procedentes de cada Estado miembro.



En este sentido, los críticos de la tributación global suelen tener cierto reparo sobre el tipo de institución que debería supervisar y gestionar la aplicación de los fondos desde una perspectiva global. Una administración tributaria global debería evitar comportamientos excesivamente burocráticos y, especialmente para no cuestionar su credibilidad, posibles corruptelas. Un sistema de administración tributaria internacional debe implantarse de manera que existan garantías suficientes de que los dineros van a ser gestionados eficientemente, van a ser protegidos contra cualquier comportamiento deshonesto y van a ser cuidadosamente auditados por las autoridades de control competentes con el fin de garantizar una óptima utilización de los fondos públicos en la mejor tradición de servicio público.

Probablemente, sería necesario promover nuevas instituciones económicas con el fin de gestionar las políticas fiscales globales, con el fin de evitar las sospechas asentadas en ciertos estados, si la política estuviese ligada a las actuales instituciones económicas internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Las principales propuestas de tributación global, consideradas en el cuerpo central de la investigación, cumplen con los principios impositivos de suficiencia financiera, de coste-eficacia y facilidad de implementar y administrar. Por ejemplo, un CTT sería sencillo y eficiente ya que podría ser gestionado a través de programas de ordenador instalados en un pequeño número de bancos e instituciones financieras.

Otros impuestos, como el impuesto sobre CO<sub>2</sub>, que son más complejos, podrían ser introducidos a través de un período de transición más o menos largo. En todo caso, nos podemos encontrar con algunos Estados que tengan dificultades con la implementación de estas figuras. Sin embargo, un sistema fiscal internacional bien perfilado permitiría, en caso necesario, la provisión de asistencia técnica internacional en situaciones en las cuales las autoridades nacionales tengan problemas de implantar o gestionar estos impuestos.

Sin duda, la imposición global funcionaría mejor si se exige y aplica a nivel universal, por cuanto se podrían minimizar los costes de la posible elusión fiscal internacional y los efectos «free-rider» (beneficiarios gratuitos). Sin embargo, este requisito no sería absolutamente necesario, al menos, en una primera fase de implantación. Cualquier régimen tributario global debe incorporar al mayor número de Estados posibles, comprometidos con el proyecto y los objetivos globales.

Estos países, no obstante, deben operar con un criterio abierto con el fin de permitir sucesivas incorpora-

ciones o integraciones, logrando que aquellos países, reacios en un primer momento, tenga la puerta abierta para comprometerse y unirse al proyecto en fases sucesivas. Las razones para este proceso de incorporación gradual pueden ser múltiples y variadas: la presión social de los ciudadanos nacionales, las penalizaciones implícitas o explícitas a los no participantes en el proyecto y los beneficios generados por la aplicación de los Fondos Globales resultantes, ...

Resulta evidente que la aplicación de un régimen fiscal de esta naturaleza, tan complejo y con un impacto tan relevante sobre la población mundial, debe ser introducido con precaución. Sería razonable comenzar el camino con impuestos sencillos y con tipos impositivos reducidos, para, progresivamente, incorporar elementos de mayor complejidad técnica y/o tipos impositivos más exigentes para profundizar en los efectos económicos y sociales buscados. Un proceso de implantación planificada con un criterio de prudencia podría evitar errores críticos en su implantación y abortar el proceso.

Sería, también, aconsejable desarrollar mecanismos de retroalimentación con el fin de introducir modificaciones e incorporar algún tipo de medida normativa o financiera para favorecer a aquellas personas que puedan verse directamente afectadas por la aplicación de este régimen fiscal. Por ejemplo, deberían articularse algunas categorías de exenciones y bonificaciones (beneficios fiscales) con el fin de evitar ciertos efectos negativos derivados de su implantación, o la creación de algunos fondos de compensación transitorios para ayudar a aquellas personas o países más vulnerables o que tengan menor capacidad de adaptación al nuevo entorno fiscal.

Desde una perspectiva universal, en ausencia de una política presupuestaria definida a este nivel y de instituciones democráticas globales que permitieran definir prioridades de gasto público a nivel internacional, las ventajas de establecer impuestos finalistas vinculados a objetivos económicos y sociales específicos superan, con creces, las desventajas. Parece razonable pensar que, durante una fase inicial del proyecto, debemos considerar la definición de un paquete de programas de gasto prioritarios vinculados al desarrollo económico y medioambiental con el fin de destinar directamente a ellos la financiación obtenida. En este sentido, los programas de investigación, desarrollo e innovación en sectores estratégicos de los países en vías de desarrollo podrían ser una opción del máximo interés.

Además, el concepto teórico de «bienes público globales» desarrollado a partir de los nuevos enfoques académicos que se derivan de la Hacienda Pública Internacional ofrece un soporte teórico para

la aplicación de los impuestos globales que merece la pena ser explorado y desarrollado en el ámbito académico y de gestión internacional. Este concepto fundamenta un marco de referencia intelectual a partir del cual comprender que los mercados internacionales no proveen ni pueden proveer todos aquellos bienes y servicios que demanda una sociedad global moderna y con vocación de incrementar el bienestar mundial.

Los bienes públicos globales se vinculan a elementos tan relevantes como la sostenibilidad del medio ambiente y su interrelación a nivel mundial, el desarrollo de sistemas eficaces de provisión pública de la salud y la educación a nivel mundial, o el compromiso para mantener la paz mundial a través de misiones de interposición, control y ayuda humanitaria con una perspectiva universal.

Para hacer frente a estos bienes, los ciudadanos del mundo tienen que ser conscientes y aceptar una cierta carga fiscal vinculada a estos objetivos, pero también es necesario crear instituciones políticas y económicas eficientes que respondan, sin suspicacias, a esta aspiración colectiva.

## CONCLUSIONES

Numerosas ONGs, economistas y líderes políticos han defendido y promueven diferentes sistemas de tributación global con el fin de financiar el desarrollo económico mundial, incentivar la investigación y el desarrollo tecnológico en países emergentes, favorecer un mayor respeto al medioambiente o recortar la especulación financiera que penaliza gravemente a los países en vías de desarrollo. Esta actitud ha encontrado una fuerte oposición en determinados países que consideran puede afectar a sus posibilidades de crecimiento y bienestar nacional. Por ello y por el peso específico de alguno de estos países (p.e., los Estados Unidos), muchas personas se muestran escépticas respecto al posible apoyo político relevante y real de alguna forma de tributación global. Sin embargo, algunas actitudes y comportamientos de instituciones, grupos políticos y líderes mundiales nos permiten afirmar que «algo» está cambiando en esta percepción.

A lo largo de los dos últimos años, líderes políticos e instituciones influyentes y respetadas han decidido dar una serie de pasos hacia la tributación global. Como ya hemos comentado más arriba, el parlamento belga adoptó en julio de 2004 un impuesto tipo CTT con el fin de financiar el desarrollo y recortar la especulación financiera. Seis meses antes el «Grupo Lula» lanzó una campaña a nivel mundial defendiendo impuestos globales con el fin de finan-

ciar los Objetivos del Milenio para el Desarrollo Económico de la ONU. Esta campaña comprometió, en la agenda de muchos gobiernos e instituciones internacionales, el estudio, análisis, evaluación y posible implantación de estas figuras con visos de realidad a corto plazo. En la Cumbre de la ONU Millennium+5, en Septiembre de 2005, el Grupo Lula persuadió a 66 países para apoyar una propuesta de impuesto sobre los billetes de avión. España expresó algunas dudas como país preocupado por el impacto potencial y la interferencia sobre la demanda del sector turístico.

Otras iniciativas proceden del Gobierno francés, de la Unión Europea y de la Universidad de la ONU. Todos los informes de estas instituciones viene a confirmar que la tributación global, o, al menos, algunas formas son necesarias y técnicamente posibles.

Estos datos son representativos y explicativos de un giro importante después de años de mínimos progresos en esta línea y de una oposición frontal por parte de algunos países. En Estados Unidos, de forma sistemática, los miembros conservadores del Congreso han incorporado enmiendas oponiéndose a la introducción de cualquier sistema de imposición global, invocando la salvaguarda de la soberanía norteamericana. Poderosos sectores como el financiero, bancario, así como inversores institucionales, se oponen a los impuestos sobre las transacciones financieras, mientras que grandes empresas multinacionales del sector energético o del transporte se resisten a aceptar nuevos impuestos sobre los hidrocarburos.

En mi opinión, el mayor activo del Grupo Lula y las iniciativas vinculadas a sus trabajos ha sido el dotar a la imposición global de un «sello de legitimidad». En conclusión, los impuestos globales tienen importantes efectos de política fiscal: reducción del calentamiento global, limitación de la especulación en los mercados financieros internacionales, disminución de la polución de los océanos o recorte del comercio de armas. Pero, lo más importante, estos impuestos pueden y deben ayudar a recortar las desigualdades económicas mundiales a través de procesos sólidos de redistribución de la renta y la riqueza a nivel mundial, ayudando a las cohortes de desheredados del mundo a escapar de la pobreza. Esta redistribución podría seguir los mismos patrones de redistribución de la renta que los sistemas fiscales nacionales incorporaron al acervo de la Hacienda Pública hace más de un siglo. Esto supondría, en una fase avanzada, la creación de Instituciones Fiscales Internacionales y, tal vez, una Agencia de Administración Tributaria a nivel mundial. La cumbre del G-20 desarrollada en Washington en noviembre de 2008 puede ser el punto de partida de una nueva articulación de las Instituciones Financieras y

Fiscales internacionales que den cobertura a la dinámica que hemos tratado de desarrollar en este trabajo.

En esta línea, este trabajo ha tratado de establecer la necesidad de una organización económica internacional que, partiendo de una actuación integrada e integral de los países afectados, diseñe y desarrolle un conjunto de instrumentos financieros de base mundial que permita hacer frente no sólo a estas necesidades tecnológicas sino también internalizar efectos externos negativos vinculados a problemas medioambientales aplicando tributos cuya financiación pueda revertir en una mejora de la competitividad económica mundial dedicando parte de esa financiación especial a la aplicación de las TICs en los países emergentes.

La investigación, el desarrollo y la Innovación constituyen el fundamento de la productividad y competitividad a largo plazo para todos los países, pero especialmente para los emergentes, y para ello es necesario, además de políticas discrecionales de ayuda al desarrollo por parte de los países ricos, mecanismos financieros globales que basados en los principios de suficiencia, eficiencia y equidad canalicen recursos financieros suficiente para aquellos al margen de la voluntad cooperativa de los países desarrollados. La fiscalidad medioambiental y las transacciones financieras globales cumplen estos requisitos para constituirse en el embrión de un sistema fiscal global. Este planteamiento ha sido objeto de análisis en la reciente cumbre de Washington celebrada en noviembre de 2008 y estará en la agenda del G-20 en los próximos meses.

