



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



DC2005-0008/Add. 1
14 de abril de 2005

**AVANCES EN LAS MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO
PARA ALCANZAR LOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

Documento de antecedentes

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 17 de abril de 2005, el informe titulado “Avances en las modalidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio”, preparado por el personal del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Se trata de un documento de antecedentes que se pondrá a consideración del Comité en relación con el punto II del Temario provisional.

* * *

**AVANCES EN LAS MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO
PARA ALCANZAR LOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

**AVANCES EN LAS MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO
PARA ALCANZAR LOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

Preparado por el personal del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional

Índice

Antecedentes.....	1
I. Mecanismo de financiamiento internacional.....	2
Mecanismo de financiamiento internacional para la inmunización.....	3
A. Respaldo gubernamental.....	4
B. Emisión de bonos/plataforma de financiamiento.....	5
C. Gobierno.....	6
D. Reembolso de los bonos.....	7
II. Sistema tributario mundial.....	8
A. Criterios.....	9
B. Valoración de las medidas tributarias internacionales propuestas.....	11
C. Un ejemplo: Impuesto sobre el combustible de aviación.....	14
D. Medidas tributarias internacionales: problemas concretos de aplicación.....	15
E. Afectación a fines específicos y adicionalidad.....	17
III. Contribuciones voluntarias.....	19
IV. Financiamiento combinado.....	22
Mecanismos de financiamiento combinado.....	25
Apéndice 1: Remesas.....	27
Apéndice 2: Los DEG como fuente de financiamiento adicional para el desarrollo.....	29
Apéndice 3: La Cuenta del Desafío del Milenio.....	30
Referencias.....	31

Avances en las modalidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio

Antecedentes

1. En las Reuniones Anuales de 2004 del Banco y del Fondo, el Comité para el Desarrollo señaló la importancia de suministrar “asistencia financiera adicional, previsible y oportuna a los países que aplican políticas acertadas..., sobre todo para África al sur del Sahara”¹. En ese contexto, el Comité examinó propuestas tendientes a complementar los mayores flujos y compromisos de ayuda con mecanismos innovadores, y pidió al Banco y al Fondo que continuaran su labor y que en la próxima reunión informaran sobre la manera de llevar adelante esas propuestas. Además instó al Banco a estudiar la posibilidad de incrementar la movilización de recursos mediante la combinación de la ayuda con otros flujos, incluidos préstamos de bancos multilaterales de desarrollo. El Comité Monetario y Financiero Internacional también recomendó a ambas instituciones “seguir analizando... las modalidades y mecanismos de financiamiento que permitan incrementar los flujos de ayuda, tales como el Mecanismo de financiamiento internacional, los impuestos mundiales y otros instrumentos innovadores [y señaló que esperaba] con interés un nuevo informe”².

2. Una de las conclusiones fundamentales del Informe sobre seguimiento mundial 2005 (*Global Monitoring Report 2005*) es que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) sigue siendo muy inferior a las necesidades reales y a la capacidad de absorción de los países pobres, a juzgar por los progresos, recientes y previstos, de las reformas normativas e institucionales emprendidas en muchos países. Si bien la reciente recuperación de los flujos de ayuda resulta alentadora, será necesario, como mínimo, duplicar la AOD en los próximos cinco años si se desea avanzar hacia la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Pasado ese período probablemente se requerirá más asistencia a medida que los países logren aún mayor capacidad de absorción³.

3. Dada la necesidad de incrementar los fondos en los ámbitos en que puedan aprovecharse eficazmente, el objetivo más importante es cumplir los compromisos ya asumidos en materia de ayuda. El Comité para el Desarrollo instó también a los donantes que aún no lo han hecho a realizar esfuerzos concretos para cumplir la meta del 0,7% del producto nacional bruto (PNB) en concepto de AOD. Con todo, los compromisos existentes, junto con los esfuerzos encaminados a incrementar los niveles de ayuda, tardarán en materializarse, por lo que es necesario estudiar vías

¹ Comunicado del Comité para el Desarrollo, 2 de octubre de 2004, párrafo 8.

² Comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, 2 de octubre de 2004, párrafo 17.

³ *Global Monitoring Report 2005. Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum* (Informe sobre seguimiento mundial 2005. Objetivos de desarrollo del milenio: Del consenso a una acción más dinámica).

alternativas, que se agreguen al incremento de la AOD tradicional, para movilizar flujos de ayuda. Esa necesidad ha quedado plasmada en la labor del Banco y del Fondo sobre métodos de financiamiento innovadores, especialmente en la nota titulada “Eficacia de la ayuda y modalidades de financiamiento” (documento de otoño)⁴. En otros trabajos recientes sobre mecanismos de financiamiento innovadores, como el estudio titulado Nuevas fuentes de financiación para el desarrollo, del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER); el informe del Grupo Técnico de las Naciones Unidas sobre mecanismos innovadores de financiación y el informe Landau (2004), se analizan propuestas cuyas características difieren de las que se examinan en el presente documento. En los Apéndices 1 y 2 de este documento se examinan, respectivamente, el tema de las remesas y la propuesta de Soros relativa a los derechos especiales de giro (DEG), y en el Apéndice 3 se describe la Cuenta del Desafío del Milenio, el nuevo mecanismo bilateral de los Estados Unidos.

4. En el futuro próximo debe centrarse la atención en los mecanismos propuestos que ofrecen mayores posibilidades de generar los fondos necesarios, tanto a corto como a largo plazo. En consecuencia, este documento se ocupa de los trabajos que se están realizando con respecto al Mecanismo de financiamiento internacional para la inmunización, de carácter experimental, y de las medidas de tributación de alcance mundial más prometedoras. Como muchos han señalado, esas dos modalidades de financiamiento pueden complementarse mutuamente, puesto que la finalidad del Mecanismo de financiamiento internacional es anticipar fondos a corto plazo, en tanto que los impuestos mundiales pueden aportar fondos a mediano y largo plazo para atender necesidades recurrentes. Asimismo será útil seguir ocupándose de las contribuciones voluntarias y de los mecanismos de financiamiento combinado. En conjunto, esos métodos ofrecen una serie de opciones alternativas de financiamiento que pueden aumentar y hacer más estable y previsible el financiamiento para el desarrollo. Pueden implantarse y desarrollarse mecanismos específicos a medida que se suscriben acuerdos entre las coaliciones de gobiernos interesados.

I. Mecanismo de financiamiento internacional

5. El Mecanismo de financiamiento internacional (MFI) fue propuesto por el Ministerio de Hacienda del Reino Unido como instrumento para la realización de anticipos de flujos de ayuda a corto plazo para contribuir a alcanzar los ODM, lo que parece razonable cuando existen necesidades inmediatas, teniendo en cuenta la capacidad de absorción existente en cada país y la manera de aumentarla. El MFI permitiría generar fondos cuyo costo supera el del financiamiento de apoyo tradicional y, de hecho, también el de emisión de bonos soberanos. En consecuencia, los fondos del MFI deberían emplearse en apoyo de sectores, programas y proyectos cuando los mayores flujos puedan aprovecharse rápida y eficazmente y se prevea que la

⁴ “Modalidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio: Informe de situación”, primavera de 2004, y “Eficacia de la ayuda y modalidades de financiamiento”, otoño de 2004.

rentabilidad de las inversiones en favor del desarrollo superará el costo de los fondos del Mecanismo.

6. Conforme a la propuesta relativa al MFI, los donantes prometerían aportar en el futuro más fondos extrapresupuestarios, con sujeción a una condición de alto nivel para recibir financiamiento. Estas promesas servirían de respaldo para la emisión de bonos con clasificación AAA, cuyo producto se encauzaría mediante programas de ayuda existentes. A lo largo del tiempo el MFI haría efectivas las promesas de los donantes para reembolsar sus bonos. De este modo, los presupuestos futuros en materia de asistencia servirían para complementar los compromisos y desembolsos de ayuda cuando se necesitaran a corto plazo.

7. Cada uno de los componentes de la estructura del MFI entraña una serie de problemas que deben resolverse. En la primera etapa (respaldo gubernamental de un MFI) debe determinarse la posibilidad de utilizar apoyo condicionado de donantes para recaudar fondos ahora, en relación con los países interesados en participar. Para ello es necesario especificar el nivel y amplitud de la participación de los donantes, así como la naturaleza específica de promesas gubernamentales que puedan ser al mismo tiempo extrapresupuestarias y jurídicamente obligatorias, y aceptadas como tales por los mercados de capital.

8. En segundo lugar, el propio MFI tendrá que ser estructurado y establecido como plataforma de financiamiento apta para emitir bonos con clasificación AAA. En lo que hace a este componente, la atención deberá centrarse en garantizar la eficiencia y el costo razonable del Mecanismo y de sus fondos.

9. En tercer lugar, la estructura de gobierno del MFI tiene que ser participativa y adaptarse eficazmente a las estructuras existentes, a fin de evitar la proliferación de fondos y servicios de asistencia financiera independientes. La contribución del Mecanismo a los resultados en materia de desarrollo dependerá de la eficacia y eficiencia con que se asignen sus fondos, consecuencia a su vez de su estructura de gobierno.

10. Por último, tendrá que gestionarse el reembolso de los bonos del MFI para garantizar que los flujos de ayuda anticipados por conducto del Mecanismo den lugar al aumento de la ayuda a corto plazo, y luego a un constante y continuo flujo de recursos básicos después de 2015, en que persistirá la necesidad de fondos para el desarrollo.

Mecanismo de financiamiento internacional para la inmunización

11. Los aspectos técnicos de la propuesta relativa al MFI se están poniendo a prueba mediante un Mecanismo de financiamiento internacional para la inmunización (MFIIn), de carácter piloto, patrocinado por la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI) y el Fondo para Vacunas⁵. El MFIIn procuraría movilizar fondos anticipados y

⁵ La GAVI es una asociación entre el sector público y el privado en que participan gobiernos de países en desarrollo e industrializados, fabricantes de vacunas conocidos y emergentes, organizaciones no gubernamentales (ONG), institutos de investigación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

fiables para intensificar los esfuerzos mundiales de inmunización y contribuir a lograr el ODM relativo a la salud infantil. El MFIIn se ha diseñado como MFI de alcance reducido, apto para demostrar el concepto de un MFI de mayor envergadura. En el último año se realizaron trabajos centrados en todos los aspectos del MFIIn con la intención de establecerlo y ponerlo en funcionamiento en 2005.

A. Respaldo gubernamental

12. Los donantes del MFIIn formularían promesas jurídicamente obligatorias de suministro de ayuda a un afiliado del Fondo para Vacunas, que asignaría las promesas al MFIIn. Esos recursos se convertirían en un pasivo contingente, con sujeción a la condición de alto nivel para recibir financiamiento que se describe más adelante, de modo que solamente los gastos anuales efectuados con cargo a las promesas plurianuales se tratarían como tales en las cuentas fiscales de los donantes.

13. Las promesas al MFIIn serían de naturaleza contingente y estarían supeditadas a una condición de alto nivel para recibir financiamiento. Para que una condición de esa índole funcione en el marco de una entidad que emite bonos con clasificación AAA, debe estar claramente definida, ser razonablemente previsible y, haya sido o no aplicada, debe poder ser evaluada con facilidad y objetividad por los tenedores de bonos. Se estudió una serie de posibles condiciones para el MFIIn. Se analizaron detenidamente las opciones que guardaban relación directa con la cobertura de inmunización, pero no se eligió ninguna, por falta de datos fiables y la limitada comprensión del mercado de los indicadores de inmunización. La condición de alto nivel para recibir financiamiento del MFIIn, suscrita por la Junta de la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización, será la estipulada originalmente en la propuesta del Reino Unido para el MFI: mantenimiento de atrasos persistentes ante el Fondo Monetario Internacional. Se aplicaría cuando un país beneficiario acumulara atrasos de seis meses o más en el cumplimiento de sus obligaciones financieras frente al Fondo. En ese caso, las obligaciones del donante de efectuar pagos al MFIIn en el futuro se reducirían en proporción a la participación prevista de ese país en la cartera de dicho mecanismo, hasta que hubiera saldado sus atrasos frente el Fondo⁶. Cuando se hayan comprometido fondos del MFIIn para programas existentes de inmunización a nivel nacional, esos compromisos difícilmente se verán afectados. Los países que no cumplan, o dejen de cumplir, los requisitos necesarios para obtener fondos del MFIIn, en virtud de la condición de alto nivel para recibir financiamiento, podrían acogerse al financiamiento regular del Fondo para Vacunas. Los administradores del MFIIn evitarán que la condición de alto nivel para recibir financiamiento repercuta en el

(UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Fundación Bill y Melinda Gates, el Fondo para Vacunas y el Banco Mundial. Su finalidad es salvar la vida de los niños y proteger la salud de las personas mediante el uso generalizado de vacunas. El Fondo para Vacunas se encarga de las cuestiones de financiamiento de la GAVI y suministra fondos para servicios de inmunización y de compra de vacunas en países con un ingreso nacional bruto (INB) per cápita inferior a US\$1.000.

⁶ Actualmente cuatro países mantienen atrasos persistentes ante el Fondo: Liberia, Somalia, Sudán y Zimbabwe.

reembolso de los bonos, ya que el nivel de la emisión de bonos será inferior al total de las cantidades prometidas.

14. Los requisitos para que una promesa de ayuda reciba tratamiento fiscal extrapresupuestario varían en función de las leyes de cada país⁷. La estructura del MFIIn, al igual que en la propuesta original del MFI, se basa en los requisitos de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat). Los defensores del MFIIn están aclarando el estado de las promesas al MFIIn de los donantes europeos. Según se prevé, se presentará en breve a Eurostat una solicitud referente a la naturaleza institucional del MFIIn y el tratamiento fiscal de las promesas de sus donantes; Eurostat se pronunciará a su debido tiempo.

15. Participación de los donantes: Se está negociando la creación de un grupo básico de donantes interesados en financiar el MFIIn. En enero, el Reino Unido anunció que aportaría £960 millones al MFIIn en los próximos 15 años, sobre la base de un programa para el MFIIn por un monto no inferior a US\$4.000 millones a lo largo de 10 años. A principios de febrero, Francia y Alemania emitieron una declaración conjunta de apoyo al MFIIn, y otros donantes europeos, como Suecia, han expresado también su apoyo⁸. Una decisión positiva de Eurostat sobre el tratamiento fiscal de las promesas al MFIIn despejaría preocupaciones importantes de algunos posibles donantes.

B. Emisión de bonos/plataforma de financiamiento

16. El MFIIn se establecería como entidad de beneficencia del Reino Unido, fundamentalmente como vehículo con finalidad especial al servicio del Fondo para Vacunas. Se prevé que el Banco Mundial preste los servicios de gestión de tesorería para el buen funcionamiento de la plataforma de financiamiento del Mecanismo, sobre la base de la recuperación total de los costos. Esos servicios probablemente incluirán la gestión de las promesas y los giros de los donantes, la emisión de bonos en nombre del MFIIn y la atención de cuestiones relativas a clasificación y calificación, la gestión de la liquidez del MFIIn, el desembolso de fondos para los organismos de ejecución, la aplicación de una estrategia de gestión del activo y el pasivo y la presentación de informes.

17. Aún se están negociando los aspectos transaccionales y estructurales del MFIIn, lo que impide calcular con precisión el costo final de sus fondos, tanto por lo que se refiere a los intereses previstos de los bonos como a los costos de establecimiento y gestión del Mecanismo. Habida cuenta de la premisa fundamental de la estructura de todo MFI —que la rentabilidad de los fondos anticipados para las inversiones con fines de desarrollo supere el costo de su financiamiento— para determinar en forma apropiada sus

⁷ El Departamento de Estadística del FMI ha determinado que las promesas de los donantes a un MFI constituirán inicialmente un pasivo contingente, y que en el momento en que el MFI emita bonos se reconocerá en los libros de contabilidad de los países donantes un pasivo equivalente al monto de los bonos emitidos, a fin de velar por la coherencia con los principios de transparencia fiscal enunciados en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2001*.

⁸ Una amplia gama de países han expresado amplio respaldo a un MFI formal; aún no se sabe con exactitud cuántos países se comprometerían a contribuir al financiamiento de un instrumento de ese género.

costos y beneficios será necesario calcular cuidadosamente el costo de los fondos del MFIIn adelantados, y supervisar continuamente su utilización.

C. Gobierno

18. Una de las preocupaciones fundamentales al crear un Mecanismo de financiamiento internacional es evitar la proliferación de instituciones de ayuda y la aplicación de un enfoque vertical de la ayuda (la afectación de la ayuda a tareas específicas). Por esta razón, en la propuesta original del Reino Unido se hace hincapié en la necesidad de evitar la creación de nuevas instituciones y confiar la ejecución a las estructuras existentes.

19. La mayoría de las funciones del MFIIn estarían a cargo de los organismos de ayuda existentes. En concreto, dicho mecanismo se serviría en gran medida de la estructura de gobierno y los programas en curso en los países de la GAVI y el Fondo para Vacunas. Si bien el MFIIn apoyaría un ámbito específico del desarrollo, sus fondos para inmunización no se consignarían de manera vertical, sino a través del proceso de aplicación y seguimiento a cargo de los países, supervisado por la Junta de la GAVI, bajo la dirección del Fondo para Vacunas, lo que garantizaría la identificación de los países con el sistema.

20. La propuesta programática del MFIIn se centra en la utilización de recursos anticipados para garantizar dos flujos financieros principales:.

1) El aumento cada vez mayor de la producción de vacunas nuevas y existentes mediante la utilización de fondos del MFIIn para impulsar el desarrollo y suministro de nuevas vacunas, como las destinadas a luchar contra la diarrea grave y las enfermedades respiratorias agudas (que cada año cobran la vida de más de dos millones de personas) y combinaciones de vacunas existentes contra la difteria, el tétanos, la tos ferina, la hepatitis B y la *haemophilus influenzae* tipo b; y

2) el fortalecimiento de la capacidad de administración de vacunas a través del aumento de las inversiones en los sistemas de salud nacionales y en la administración de nuevas vacunas.

21. Estos flujos financieros parecen ser una modalidad razonable de aplicación de los fondos anticipados. La utilización de los fondos del MFIIn para garantizar la compra de vacunas, existentes y nuevas, aumentará la oferta en los mercados de los países en desarrollo, al reducir los principales riesgos para los fabricantes. Ello, a su vez, debería estimular las inversiones y la competencia del sector privado; reducir los costos y, con ello los precios, más rápidamente que si ese aumento de la oferta no se produjese; acelerar el acceso de los países en desarrollo a las vacunas, y dar mayor previsibilidad a la planificación, en beneficio de esos países y de los fabricantes.

22. En cuanto al segundo flujo financiero, la capacidad de administración de vacunas suele ser una de las fallas de la infraestructura sanitaria de los países. Si se fortalece, será

posible salvar de inmediato vidas infantiles, reducir la incidencia de enfermedades y crear sistemas de ejecución de programas para llegar a los niños por medio de otras intervenciones y vacunas que en el futuro revestirán prioridad, como, por ejemplo, la vacuna contra el paludismo. Si bien hay que evaluar cuidadosamente los programas concretos que respaldarán los fondos del MFIIn teniendo en cuenta los costos y los beneficios, la rentabilidad de las inversiones en inmunización generalmente es elevada.

D. Reembolso de los bonos

23. Una de las preocupaciones de peso en torno a la estructura del MFI es el riesgo de que se produzca una disminución perjudicial de los flujos de ayuda tras el período de anticipación de fondos. Como se señaló, los usos previstos de los fondos del MFIIn son apropiados para anticipar recursos, por lo que sólo cabe esperar mínimos efectos desfavorables al final del período de desembolso de los fondos del MFIIn. La finalidad expresa del primer flujo financiero es reducir el costo de las vacunas y poner a los países en condiciones de adquirirlas con sus propios medios. El segundo flujo permitiría financiar los programas de desarrollo de sistemas; no sufragar costos recurrentes. Se prevé que la ayuda básica y los flujos nacionales y de otro tipo destinados a los programas de salud continúen, y que con ellos se financien los gastos ordinarios una vez consumidos los fondos del MFIIn.

24. Las sumas proporcionadas por los donantes para el MFIIn se utilizarán cada vez más para reembolsar los bonos. Como los pagos de principal e intereses efectuados a los tenedores de bonos del MFIIn se financian con recursos de presupuestos de asistencia, los donantes pueden verse sometidos a importantes presiones políticas en relación con el destino de sus fondos.

25. En suma, siguen existiendo varios problemas en torno al MFIIn, y conviene aclarar muchos detalles. Si funciona satisfactoriamente, el MFIIn garantizará la viabilidad de varios aspectos del mecanismo de financiamiento internacional propuesto: capacidad para recabar apoyo de los donantes para un mecanismo de esa índole; obtención de un tratamiento extrapresupuestario para las promesas de los donantes, y aceptación, por parte de los organismos de clasificación de instrumentos financieros y los mercados de capital, de los bonos con clasificación AAA del MFIIn. En especial, el MFIIn permitirá comprobar la posibilidad de obtener de los donantes promesas de apoyo futuro jurídicamente obligatorias y extrapresupuestarias. Este fundamento esencial del MFI probablemente quedará determinado, de una manera u otra, para los donantes europeos, tras el examen de la propuesta del MFIIn por parte de Eurostat.

Perspectivas

26. Si la propuesta de un MFIIn se abre camino a corto plazo, subsistirán las preocupaciones acerca de la viabilidad de un Mecanismo de financiamiento internacional plenamente desarrollado. Las siguientes son algunas de esas consideraciones fundamentales:

- El plan piloto se basa en la estructura de gobierno existente de la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización y el Fondo para Vacunas. La creación de una estructura de gobierno eficaz para el MFI sigue siendo una cuestión difícil, ya que pondrá de manifiesto las consideraciones contrapuestas de los donantes participantes y otras entidades interesadas. En general no existe ánimo de innovar ni el firme deseo de evitar complicadas estructuras de adopción de decisiones o institucionales. No obstante, las decisiones que tomen los encargados del MFI en materia de administración y asignación de fondos (conforme a su marco normativo y sus principios operativos, así como a los niveles y asignaciones de fondos) serán de gran interés para los donantes, receptores de asistencia, organizaciones de ayuda y la sociedad civil internacional. Como se señaló, el impacto del MFI en los flujos de AOD debe ser objeto de una cuidadosa gestión, a fin de evitar la ineficiencia y dar mayor previsibilidad a la ayuda, es decir, que debe darse a esos recursos el destino que permita absorberlos efectivamente y aumentar la coordinación entre los donantes y la identificación de los países. Al mismo tiempo, sin embargo, los fondos del MFI se desembolsarán a través de los canales existentes, de modo que su marco normativo debe ser compatible con el de los organismos de ejecución.
- La planificación y la gestión del MFI deben garantizar que después de 2015, a medida que las promesas de los donantes disminuyan para pagar los bonos del MFI, los flujos aportados por los donantes no sean menores que los necesarios, preocupación esta planteada por los ministros en debates anteriores. Si fuera útil y satisfactorio, el MFI podría rebajar los volúmenes de ayuda necesarios a largo plazo, pero las necesidades básicas seguirán existiendo aunque se alcancen los ODM a más tardar en 2015. Por ello, el MFI deberá tratar de obtener recursos realmente adicionales, compatibles con el supuesto original de que los compromisos de los donantes de financiar un mecanismo de ese tipo tengan carácter incremental a medida que los niveles de ayuda se aproximan al nivel del objetivo de la AOD de un 0,7% del PIB, sin perjuicio del mantenimiento del nivel de los flujos de base.
- Será también importante garantizar los beneficios de los fondos anticipados. La ventaja de los fondos del MFI es que permiten atender necesidades inmediatas y garantizar la previsibilidad de los fondos durante un período prolongado. Con todo, se trataría de recursos relativamente caros, cuyo costo se haría sentir en el futuro, lo que pone de manifiesto la importancia de seleccionar y ejecutar en forma óptima los programas financiados con cargo al MFI.

II. Sistema tributario mundial

27. En los últimos meses se ha debatido intensamente la posibilidad de crear instrumentos tributarios mundiales para obtener financiamiento adicional para el desarrollo. En el Informe Landau preparado para el presidente Chirac y en el Informe del

Grupo técnico (2004) preparado por Brasil, Chile, España y Francia⁹ se expusieron los argumentos a favor de una innovación de esa índole y se examinaron las principales opciones (sin que se llegara a propuestas concretas). En el UNU-WIDER se puso en marcha un importante proyecto de investigación al respecto, que permitirá examinar con detalle muchos de los instrumentos propuestos¹⁰.

28. Esta sección se basa en lo anterior y en otras actividades en marcha encaminadas a impulsar el debate, y presenta las principales opciones propuestas, clasificadas conforme a los criterios contenidos en el documento de otoño destinado al Comité para el Desarrollo. Ella contiene, asimismo, consideraciones generales en materia de administración que han recibido poca atención, y se analizan las cuestiones fundamentales de afectación a fines específicos y adicionalidad.

A. Criterios

29. Uno de los principios básicos de la política fiscal es que todo impuesto debe juzgarse en función del ingreso que genera, su impacto en materia de equidad y eficiencia en la economía en general y la facilidad de su recaudación. Estos mismos criterios son enteramente aplicables a los impuestos mundiales, que son aplicados por varios países, mediante cierto grado de coordinación, aunque por tratarse de un contexto internacional y dada su finalidad de financiar el desarrollo presentan atributos distintivos. Todo ello hizo que en el documento de otoño se enunciaran, en especial, los siguientes criterios:

- **Suficiencia y estabilidad del ingreso fiscal obtenido:** el instrumento debería recaudar una cantidad considerable de dinero, ser relativamente estable (apto, por lo tanto, para mitigar la inestabilidad de los flujos de ayuda convencionales) y hacer probable un aumento de la recaudación a lo largo del tiempo (en parte para complementar los fondos anticipados del MFI y otros sistemas innovadores). Cabe tener presente, sin embargo, que los ingresos netos disponibles para fines de desarrollo pueden verse reducidos no solamente por los costos que implica lograr una recaudación óptima (cuestión que se analiza más adelante), sino también por las presiones para devolver parte de los ingresos a los países que pagan el impuesto como compensación parcial por la carga que soportan.
- **Eficiencia:** en igualdad de todos los restantes factores, un impuesto será tanto más ventajoso cuanto menos afecte a la asignación global de recursos (preferiblemente, cuanto más la mejore). Existen tres maneras importantes de que, al ampliar el conjunto de instrumentos desplegados, un impuesto de esa índole mejore, o cuando menos no reduzca, la eficiencia del sistema tributario general¹¹:

⁹ Informe del Grupo Técnico sobre mecanismos innovadores de financiación (2004). Actualmente, Alemania también forma parte de este grupo.

¹⁰ Atkinson (2005). Otras contribuciones importantes incluyen UN (2001), Kaul y cols. (2002) y Reisen (2004).

¹¹ Los beneficios derivan de la posibilidad que ofrece a los gobiernos un plan fiscal común para restablecer un sistema tributario general y un gasto público óptimos

- Hacer frente a algunas fallas del mercado, en las transacciones transfronterizas, que los distintos países no pueden abordar unilateralmente; las más evidentes son los distintos tipos de daños al medio ambiente.
- Mitigar la competencia tributaria internacional, que perjudica mutuamente a los países como consecuencia de la aplicación de la política de “empobrecer al vecino” a fin de atraer o conservar una base imponible móvil a nivel internacional (aunque los argumentos a favor de la coordinación en materia fiscal basados en estas razones no son nada claros, ya que podría aducirse que la competencia impone una disciplina saludable contra el despilfarro de los gobiernos).
- Gravar la renta económica (sin afectar, en consecuencia, al plano decisorio), modalidad especialmente atractiva en este contexto por tratarse de rentas pertenecientes, no a determinado país, sino al mundo en conjunto (como las derivadas de los recursos minerales existentes en aguas internacionales o en la Antártida).
- **Equidad:** el impuesto debería percibirse como justo desde el punto de vista del tratamiento dado a los distintos grupos dentro de determinado país y a la distribución de la carga entre los países.
- **Facilidad de recaudación:** en parte se trata, simplemente, de la factibilidad de recaudar el impuesto, como ocurre en general con cualquier impuesto estrictamente nacional, aunque se plantean cuestiones más fundamentales en materia de incentivos cuando la recaudación se delega en las administraciones tributarias nacionales, que seguramente será la alternativa preferida. Estas cuestiones no han recibido hasta ahora la debida atención, y se analizan más adelante.
- **Número mínimo de países participantes:** si bien en muchos casos desde el punto de vista técnico es preferible que todos los países participen y apliquen un impuesto común, dotado de una tasa común, ello no es en modo alguno imprescindible. Cuanto más reducido sea el grupo de países necesario para aplicar un impuesto eficazmente (sin excesivas alteraciones o menoscabos adicionales en razón de la evasión o elusión fiscal) tanto mayores serán las posibilidades de aplicarlo. De hecho, una de las razones fundamentales por las que estos impuestos propuestos aún no se aplican es el temor de que los productores nacionales experimenten desventajas competitivas en los mercados mundiales, en cuyo caso tendrá que asegurarse a los países la participación de sus competidores reales y potenciales. La cuestión pasa a ser la de determinar la amplitud y coherencia de ese grupo mínimo de participantes fundamentales.

30. Estos criterios se complementan y compensan mutuamente de manera importante. Es probable, por ejemplo, que los impuestos que se perciben como injustos promuevan de

forma especial la evasión (de ahí la dificultad de su administración) y sean políticamente impopulares. Además, si bien los recargos sobre los impuestos existentes pueden ser relativamente fáciles de recaudar, no harán más que deteriorar la eficiencia del sistema tributario general, pues no harán más que agravar las distorsiones de costos de los impuestos existentes.

31. Cabe destacar que todos estos criterios guardan relación con esos instrumentos tributarios únicamente en la medida en que se refieren a la política y administración fiscales, y son en sustancia independientes de la utilización de los ingresos que generan. La cuestión, lógicamente muy diferente, de si conviene destinar esos ingresos al desarrollo, será objeto de estudio en la Sección E, *infra*.

32. Aunque los ingresos se destinen al financiamiento para el desarrollo hay que hacer hincapié en que ninguno de estos criterios se refiere directamente a la cuestión básica de la **adicionalidad**: la afectación de los beneficios de un impuesto a fines de desarrollo puede desplazar parcial o totalmente el gasto financiado con recursos de fuentes tradicionales (aunque se determinen objetivos separados para esos gastos con objeto de evitar el desplazamiento, cabe suponer que los objetivos se adoptarán teniendo presente la existencia de una fuente de financiamiento adicional).

33. Existe, sin embargo, un vínculo directo entre estos criterios y la adicionalidad, tal como se señala en el documento de otoño. Los impuestos que aumentan la eficiencia son los que probablemente más fondos adicionales logran liberar, pues al permitir a los gobiernos percibir ingresos con menos distorsiones, su efecto será parecido a un aumento de la renta real de los países que los aplican. Este efecto será quizás modesto, lo que estará en función de la reacción-ingreso provocada por el hecho de que los países donantes estén dispuestos a proporcionar ayuda. Sin embargo, este argumento refuerza la preferencia por los impuestos que aumentan la eficiencia y pone de manifiesto la posibilidad de que los impuestos que causan pérdidas de eficiencia adicionales resulten contraproducentes.

B. Valoración de las medidas tributarias internacionales propuestas

34. En el Cuadro 1 se presenta una clasificación general, con arreglo a los criterios mencionados, de los posibles instrumentos tributarios mundiales más ampliamente examinados¹², y cada uno de ellos se valora en función de que los ingresos que genera sean altos (A), medianos (M) o bajos (B). Esas valoraciones se basan en la evaluación de los funcionarios, como se describe en el documento de otoño. No representan un consenso formal y, por supuesto, siguen existiendo ámbitos en los que las opiniones difieren y la información de que se dispone es escasa. Algunos consideran, por ejemplo, que un impuesto de tipo Tobin bien diseñado determinaría una mayor eficiencia, al reducir la inestabilidad del tipo de cambio. Es relativamente poco lo que se sabe de los efectos, en materia de distribución, de los impuestos sobre las transacciones financieras:

¹² El uso del DEG como fuente de asistencia para el desarrollo, que desde el punto de vista analítico tiene algunas similitudes con un instrumento tributario, se considera en el Apéndice 2.

esos impuestos parecen afectar en mayor medida a los sectores pudientes de la sociedad, que. utilizan en mayor medida el sistema financiero, pero pueden también aumentar los precios de los bienes que consumen los sectores menos pudientes. Además, el alto puntaje, en cuanto a eficiencia, dado al impuesto sobre la venta de armas denota ante todo el hecho de que muchas personas consideran intrínsecamente inconvenientes esas transacciones, de modo que implícitamente se concede poca importancia a los posibles problemas derivados del impuesto, como la intensificación del comercio ilícito. Por añadidura, incluso en cada uno de los amplios sistemas identificados, existen variantes que difieren en aspectos importantes. Por todas estas razones, las valoraciones que se presentan son inevitablemente subjetivas y discutibles; su finalidad es contribuir a un examen preciso de esos instrumentos y no a resolver las cuestiones que plantean.

35. Para avanzar hacia la aplicación de cualquiera de los posibles impuestos habría que prestar especial atención a muchas cuestiones específicas de política y administración. A modo de ejemplo, en la siguiente sección se exponen observaciones preliminares derivadas de los trabajos en marcha sobre una de las opciones que en el cuadro siguiente recibe una valoración relativamente alta: la aplicación de impuestos al combustible de aviación¹³. Últimamente esta opción se viene examinando en la Unión Europea como posible fuente de financiamiento para el desarrollo. La finalidad del presente documento, sin embargo, no es ratificar esta propuesta, ni valorarla en relación con las restantes, sino mostrar el tipo de análisis necesario para realizar progresos reales en relación con cada alternativa.

¹³ Los impuestos sobre los precios de los pasajes tienen también algunas virtudes, si bien su beneficio para el medio ambiente es menos evidente (los daños al medio ambiente se producen aunque los asientos estén vacíos). Por motivos de brevedad, no se examinan en el presente documento.

Cuadro 1: Valoración de los instrumentos tributarios propuestos /1

	Volumen de recaudación (miles de millones de US\$ anuales)	Grado de eficiencia	Grado de equidad	Perspectivas de cobro	Tamaño moderado de la coalición de países
<i>Instrumentos fiscales:</i>					
Impuesto mundial sobre las emisiones de carbono	60-130 /2	A	M /3	A	M
Impuesto "Tobin"	30 /4	B	M /5	M	M
Impuesto general sobre las transacciones financieras	A	B	M /5	A	B
Impuesto sobre el combustible de aviación internacional	9 /6	A	M	A	M
Impuesto por la contaminación del mar	1 /7	A	M	A	M
Impuesto sobre la venta de armas	2,5-5 /8	A	M	M	M
Impuestos sobre el patrimonio común de la humanidad	B	A	A	A	A
Impuesto adicional sobre las utilidades de las empresas multinacionales	M	M	A	B	B
Recargos sobre el IVA y el impuesto sobre la renta	M	B	M	M	A
<i>Contribuciones voluntarias:</i>					
Montos añadidos a las facturas	B	A	A	A	A
Medidas basadas en la tributación	B	A	A	M	A
Loterías/bonos con primas	M	A	A	A	A

Notas:

- /1 A = alto, M = mediano, B = bajo. Cuando no se dispone de los ingresos estimados, la valoración de los ingresos es A si parece probable que la recaudación estimada con arreglo a un tipo razonable supera los US\$20.000 millones por año; M, si oscila entre US\$10.000 millones y US\$20.000 millones, y B, si es inferior a US\$10.000 millones.
- /2 La cifra más alta supone una aplicación uniforme de US\$21 por tonelada métrica; la más baja supone la aplicación solamente por países desarrollados (Sandmo, 2004).
- /3 Suponiendo que se aplica solamente en países en desarrollo.
- /4 Nissanke (2003).
- /5 Se sabe relativamente poco acerca de los efectos de estos impuestos sobre la distribución.
- /6 Cálculos del personal.
- /7 Informe Landau (2004).
- /8 Reisen (2004).

C. Un ejemplo: Impuesto sobre el combustible de aviación

36. Actualmente, el impuesto sobre el combustible de aviación es bajo, especialmente en el caso de los vuelos internacionales (a los que se aplican convenios internacionales). Un aumento coordinado de estos impuestos parece especialmente interesante en razón de su **eficiencia**, a tenor de las dos consideraciones generales que se describen en el documento que se está preparando. En primer lugar, el bajo nivel de estos impuestos puede obedecer a dificultades de coordinación en materia fiscal, pues es difícil que cada país pueda imponer un gravamen adecuado unilateralmente, dada la facilidad con que los operadores aéreos pueden repostar combustible en otros lugares y la posible desventaja competitiva que supondría para sus propias empresas de transporte y aeropuertos. Una acción coordinada puede ayudar a superar el fracaso de la acción colectiva. En segundo lugar, la aviación causa daños transnacionales al medio ambiente que exigen solución. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC) (1999) estimó, por ejemplo, que en 1992 la aviación era responsable del 3,5% del recalentamiento atmosférico causado por el hombre y previó que este porcentaje ascendería al 5% (y quizás al 15%) en 2050. La exclusión de las emisiones de la aviación del acuerdo de Kyoto pone especialmente en evidencia la incapacidad de los signatarios para actuar en ese frente. Un impuesto sobre el combustible de aviación sería una buena medida para corregir esa ineficiencia (aunque se precisan también otros instrumentos para abordar otros efectos externos de la aviación, como la contaminación acústica y la congestión de los aeropuertos). Al mismo tiempo, permitiría recaudar una buena cantidad de **ingresos**: alrededor de US\$10.000 millones anuales, si se aplica a nivel internacional a una tasa (por ejemplo de US\$0,20 por galón) que se aproxime al nivel de daños al medio ambiente.

37. Un examen más detenido revela la necesidad de evaluar otros factores de eficiencia antes de formular recomendaciones sobre políticas en ese ámbito. En la medida en que, por ejemplo, la competencia imperfecta en el sector de las aerolíneas acarree una restricción de la producción, un impuesto sobre el combustible podría realmente empeorar, en lugar de mejorar, la asignación de recursos. La concesión de subvenciones implícitas a algunos transportistas y productores aeronáuticos públicos, por otro lado, conduce al resultado contrario: hacia un excesivo tráfico aéreo. Además, en algunos casos cabe considerar la posibilidad de que la aplicación de impuestos al combustible de aviación fomente modalidades de viajes más perniciosos. En los Estados Unidos, por ejemplo, la subtributación de los combustibles de los automóviles¹⁴ puede llegar a tal extremo que la renuncia a viajar en avión provoque un claro empeoramiento de las condiciones ambientales.

38. Es necesario analizar con más detalle el impacto de un impuesto de este tipo en materia de **equidad**. En la medida en que la carga recae sobre los viajeros aéreos (sector relativamente pudiente), parece probable que el impuesto sea razonablemente progresivo. Las consecuencias para los viajeros menos pudientes podrían mitigarse mediante un gravamen proporcional al precio del billete, aunque a riesgo de disminuir su eficacia

¹⁴ Véase, por ejemplo, Parry y Small (2004).

(pues los vuelos con asientos vacíos también causan perjuicios). En la medida en que haya entrada y salida libres en el sector no se verán afectados los beneficios a largo plazo, aunque las empresas sufrirán, sin duda, dificultades de transición (que podrían mitigarse, como correspondería que ocurriera, a través de medidas tendientes a mejorar la eficiencia del combustible). Posiblemente cause mayores problemas el impacto potencial de estos impuestos sobre los destinos turísticos.

39. El impuesto debería ser relativamente **fácil de recaudar**, dada la amplia experiencia de la mayoría de los países en la aplicación de impuestos a los combustibles, el número relativamente reducido de empresas afectadas y el nivel de control reglamentario y de vuelos al que están sujetas en la actualidad. Las cuestiones fundamentales probablemente serán la forma del acuerdo (para la Unión Europea se ha propuesto una serie de acuerdos bilaterales entre los miembros) y los sistemas de garantías mutuas de una correcta recaudación. Además tendrán que examinarse los escollos legales y constitucionales para la administración fiscal en cada uno de los países que puedan participar.

40. Obviamente será necesario **establecer coaliciones**, pues de no ser así cabe suponer que los países ya habrían gravado con impuestos más elevados los combustibles de aviación (propuestas formuladas en la Unión Europea, por ejemplo, contemplan la cooperación de países no pertenecientes a la Unión), aunque estos esfuerzos se ven limitados por el hecho de que la capacidad de combustible y los costos de inmovilización restringen el alcance del arbitraje de los diferenciales tributarios. También esos aspectos requieren una consideración más detenida.

D. Impuestos internacionales: problemas específicos de aplicación

41. Los aspectos concretos de la aplicación han recibido relativamente poca atención en el debate¹⁵. Como ya se señaló, en determinado nivel surgen problemas de recaudación esencialmente idénticos a los que se plantean en conexión con cualquier impuesto nacional. En ese caso se aplican los principios habituales: la recaudación será más fácil cuanto mayor sea la concentración de los posibles ingresos entre un número relativamente reducido de contribuyentes bien identificados. Asimismo resulta evidente que un impuesto mundial será más fácil de administrar y cumplir cuanto más se parezca a un impuesto nacional y cuanto menos diferencias existan, a su respecto, entre los países. Estas consideraciones se reflejan en las clasificaciones que aparecen en el Cuadro 1.

42. Al margen de esto, sin embargo, surgen dificultades especiales si, en lugar de confiar la recaudación a un nuevo organismo mundial, lo que probablemente sea políticamente impopular, se delega en las administraciones fiscales nacionales. Entre estas dificultades, cabe mencionar:

¹⁵ El análisis que nos ocupa se centra solamente en la aplicación del propio impuesto, no en el destino que ha de darse al producto de su recaudación. Ambos aspectos pueden estar vinculados, ya que la transparencia y la eficacia en el gasto pueden favorecer el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

- El incentivo que supone para un país dedicar recursos para la recaudación del impuesto se reducirá en la medida en que el ingreso tributario se transfiera a otro organismo, y el valor del desembolso de fondos se percibirá como menor que el del ingreso retenido para usos nacionales. Esa distorsión en la asignación de recursos administrativos escasos puede mitigarse (e incluso eliminarse) en forma relativamente sencilla si se permite a cada país retener parte de los ingresos percibidos. En la Unión Europea, por ejemplo, los Estados miembros recaudan los ingresos del arancel externo común, que se transfieren a las instituciones centrales de la Unión, y retienen un 10% como incentivo para la recaudación.
- Será necesario acordar reglas del juego suficientemente vinculantes y completas, lo que podría realizarse mediante tratados multilaterales o bilaterales (siendo esta última opción la que contempla la Unión Europea en el caso del combustible de aviación) o acuerdos más flexibles. Entre la gama de cuestiones que habrá que regular figura la especificación de la base imponible (que puede no ser nada fácil aunque se trate de impuestos relativamente sencillos, como los aplicados al consumo) y otras cuestiones todavía más arduas, como el procedimiento de modificación de cualquier tasa impositiva acordada. Probablemente hará falta un procedimiento de solución de diferencias frente a posibles infracciones del acuerdo.
- Los incentivos para recaudar el impuesto y cumplir las obligaciones fiscales pueden también ser poco eficaces si el impuesto pone a los productores nacionales en situación de desventaja competitiva en los mercados mundiales. Ese puede ser el caso, por ejemplo, con los impuestos sobre la energía (de hecho, uno de los motivos por los que todavía no se aplica la mayoría de los nuevos impuestos es precisamente por los perjuicios que su aplicación unilateral podría infligir a los productores). En esos casos puede que las auditorías sean menos intensas o que los morosos sean perseguidos con menos ahínco. Reconociendo el hecho de que los países tienen incentivos a favorecer a sus propios productores, cada país deseará asegurarse de que sus asociados aplican el impuesto correctamente. Ello puede requerir que en el acuerdo antes referido se prevean cuestiones tan específicas como las tasas de interés y de mora, los períodos de pago y otros aspectos relativos a registro, recaudación, estimación de la base impositiva y cumplimiento de las obligaciones fiscales. Sin embargo, es difícil especificar plenamente en un acuerdo contractual algunos de los aspectos de la recaudación, tales como la frecuencia, la naturaleza y la intensidad de la auditoría, y a los países asociados les será difícil realizar directamente la verificación. Esto quizá los lleve a promover un mecanismo de supervisión de la aplicación del acuerdo en todos los países participantes, que puede consistir en convenios de inspección mutua o algún tipo de organismo supranacional que no se encargue de recaudar el impuesto, sino de supervisar su recaudación por parte de las administraciones nacionales.

43. Aunque el cobro regular de los impuestos pueda delegarse en las administraciones fiscales nacionales, probablemente se requerirán acuerdos oficiales detallados entre los

países participantes, que incluyan procedimientos de solución de diferencias y, quizás, una supervisión supranacional de la aplicación. Estas tareas no pertenecen a la esfera de competencia ni al ámbito de experiencia técnica de ninguna organización existente, lo que puede hacer necesario crear nuevos organismos internacionales.

E. Afectación a fines específicos y adicionalidad

44. El análisis y la clasificación que anteceden se refieren únicamente a las ventajas de los instrumentos propuestos en cuanto fuente de ingreso fiscal. Otra cuestión conceptualmente muy distinta es si el producto de esos impuestos debe destinarse al desarrollo, y no simplemente a aumentar la eficacia general de sistemas tributarios de más amplio alcance.

45. Salvo en raras excepciones, los especialistas en política fiscal se muestran categóricamente contrarios a afectar el ingreso procedente de fuentes concretas a partidas de gastos concretas. Aunque ello a menudo parece conveniente desde el punto de vista político, dada la fungibilidad de los fondos la afectación no debería, en principio, provocar efectos reales en cuanto al nivel de gastos de la partida favorecida, siempre que la cantidad de fondos afectados sea inferior a la que de todos modos se habría gastado: los fondos procedentes de otras fuentes simplemente se reducirán. En este contexto, precisamente, consiste la cuestión de la adicionalidad. Se ha constatado que en otros contextos se produce el efecto denominado “papel matamoscas” por el cual el dinero se vuelve “pegajoso”, y por ello menos fungible de lo que la teoría aceptada prevé, pero se trata de un argumento muy débil para tan grandes expectativas sobre la adicionalidad. Cabe señalar, en particular, que no basta definir objetivos para los gastos tradicionales en desarrollo: éstos se determinarán en función de los fondos afectados disponibles, y su crecimiento puede resultar inferior al que de otro modo se habría producido si se hubieran retenido fondos afectados previamente para el futuro inmediato.

46. En sentido más general, la experiencia demuestra que la afectación de impuestos puede acarrear costos considerables en cuanto pérdida de flexibilidad presupuestaria. El problema en este caso no es tanto la pérdida de flexibilidad respecto del nuevo instrumento —probablemente escaso en lo que se refiere a los ingresos en comparación con otros aspectos de los sistemas tributarios nacionales—, sino el riesgo de que la afectación de un impuesto lleve a pedir la afectación de otros para financiar, por ejemplo, gastos nacionales en educación. Quizá ese riesgo sea pequeño en el caso de los impuestos claramente distintos de los restantes por su vinculación con los bienes comunes de la humanidad (posicionamiento satelital, por ejemplo), puesto que en estos casos los ingresos se generan, naturalmente, a escala mundial, y no en un país determinado, de modo que también es natural que se destinen a partidas de interés mundial común. En otros casos, sin embargo, la cuestión es si los gastos en desarrollo serán aceptados o no como prioridad nacional más destacada que la de otras partidas, como, por ejemplo, la de educación nacional.

47. La única hipótesis en que el sistema de afectación recibe franca acogida es la de los impuestos que operan como cargos de usuarios, pagaderos por los beneficiarios de

servicios estatales onerosos, aunque ni siquiera en ese caso existe necesariamente un vínculo entre la cantidad percibida (que en principio debería indicar el costo marginal del servicio prestado) y la cantidad necesaria para sufragar el servicio (que depende del costo medio). Se encuentran estrechamente vinculados con esta opción los casos en que los impuestos se recaudan para financiar un seguro que de otro modo estaría infradotado. En el plano ambiental, el conocimiento de que el gobierno intervendrá para subsanar *a posteriori* los daños causados por una catástrofe puede incentivar *a priori* un seguro por un valor inferior al del riesgo real. Para resolver este “dilema del buen samaritano”, los gobiernos pueden verse incentivados a imponer un seguro obligatorio mediante primas que se asemejen a impuestos. Así sucede, por ejemplo, con los Fondos Internacionales de Indemnización de Daños Debidos a la Contaminación por Hidrocarburos (véase el recuadro). En el marco actual, no obstante, es difícil esgrimir el argumento de los cargos de usuario o del seguro para afectar el ingreso proveniente de determinado impuesto a los gastos en desarrollo.

Los Fondos Internacionales de Indemnización de Daños Debidos a la Contaminación por Hidrocarburos (FIDAC) forman parte de un régimen internacional de responsabilidad e indemnización por daños causados por la contaminación de derrames de hidrocarburos desde petroleros. Con arreglo a este régimen, el propietario del petrolero es responsable del pago de una indemnización hasta cierto límite, en caso de escape persistente de hidrocarburos de su buque. Si esa cantidad no basta para satisfacer todas las reclamaciones admisibles, los FIDAC podrán seguir cubriendo el excedente si los daños se producen en un Estado que sea miembro de esos fondos. La Secretaría de los FIDAC tiene su sede en Londres. Los fondos se financian mediante la imposición de gravámenes a determinados tipos de petróleo transportado por mar. El pago de esos gravámenes está a cargo de entidades que reciben hidrocarburos a través de medios de transporte marítimo, y normalmente no de los Estados. Todo aquel que haya sufrido daños causados por la contaminación en un Estado miembro puede reclamar una indemnización con cargo a los FIDAC.

Los fondos se crearon a través de acuerdos internacionales actualmente suscritos por 86 países (93 para el año 2006). Estados Unidos, ante las dificultades jurídicas derivadas de las diferencias de legislación en la mayoría de sus 50 estados, no se convirtió en parte del Fondo, sino que estableció su propio sistema paralelo en virtud de la Ley de Contaminación por Hidrocarburos de 1990, pero los Fondos Internacionales han funcionado eficazmente incluso sin la participación de ese país.

48. En sustancia, la afectación de impuestos indica falta de fe en los gobiernos y en los procesos presupuestarios. No garantiza la adicionalidad en la misma medida que un simple aumento de la asistencia explícita para el desarrollo. Aunque el fomento del apoyo político a la asistencia para el desarrollo puede producir algún efecto de demostración al hacer esa asistencia más visible a los contribuyentes, no está claro que lo mismo no pueda lograrse ampliando la información sobre los gastos tradicionales en desarrollo y mejorando su reconocimiento general.

Perspectivas

49. En el presente estudio se ofrece un marco para la evaluación de propuestas sobre impuestos mundiales basadas en los criterios de suficiencia y estabilidad del ingreso fiscal, eficiencia, equidad, fácil recaudación y tamaño mínimo de la coalición de países necesaria. Las categorías de clasificación brutas presentadas no representan un consenso formal: no se trata de seleccionar o descartar ninguna alternativa, sino de centrar la atención internacional en la manera de llevar adelante las propuestas más promisorias. Para avanzar se requerirán decisiones políticas, acuerdo sobre instrumentos específicos y una labor detallada en materia de aplicación.

III. Contribuciones voluntarias

50. Aunque no permiten prescindir de la asistencia oficial para el desarrollo, las contribuciones privadas para financiar el desarrollo están creciendo en importancia. Las donaciones de organizaciones no gubernamentales (ONG) desempeñan un papel cada vez más destacado como fuente estable de flujos internacionales. Según datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las contribuciones voluntarias de personas físicas canalizadas internacionalmente a través de ONG se han duplicado, en cifras nominales, desde los años noventa, pasando de US\$5.000 millones a más de US\$10.000 millones¹⁶. También han crecido sustancialmente los fondos provenientes de fundaciones privadas, en especial los destinados a iniciativas sobre enfermedades que afectan a los países en desarrollo.

51. Tal como ocurre con los mecanismos tributarios internacionales, es importante, aunque dista mucho de ser fácil, garantizar que el establecimiento de sistemas de contribuciones voluntarias, o el fomento de las mismas, se traduzca en flujos adicionales reales que se utilicen eficazmente y no alteren los flujos para el desarrollo al insistir demasiado en ciertas necesidades en detrimento de otras. Otra cuestión que cobra importancia a medida que crecen las contribuciones voluntarias es la necesidad de encontrar maneras de reducir la fragmentación y, al igual que con otra ayuda de donantes, adaptar los flujos de ayuda que se financian con esas contribuciones a las prioridades y programas de los países receptores.

52. El nivel extraordinario de flujos privados (así como públicos) en respuesta a la catástrofe del *tsunami* puso de manifiesto tanto las posibilidades que ofrecen las contribuciones voluntarias como la falta de una estructura de apoyo suficiente. En varios países donantes los flujos privados superaron la AOD. Esa respuesta fue claramente positiva en cuanto a financiamiento, y puede indicar la importancia de un mejor conocimiento, por parte del público, de los temas del desarrollo. Sin embargo, plantea

¹⁶ No se dispone de datos mundiales concordantes que permitan distinguir las contribuciones recibidas de personas físicas de las recibidas de empresas y fundaciones sin fines de lucro. Micklewright y Wright han calculado, *grosso modo*, que en 2001 el monto de las contribuciones voluntarias para fines de desarrollo de los países de la OCDE ascendió a aproximadamente US\$17.000 millones. Atkinson (2005), Capítulo 7. No se dispone de datos agregados con respecto a las corrientes, también significativas, provenientes de países no pertenecientes a la OCDE.

también riesgos importantes. Aun dejando a un lado los flujos bilaterales y multilaterales, la ayuda inmediata disponible gracias a contribuciones voluntarias canalizadas por ONG probablemente rebasará la capacidad de absorción, lo que podría provocar despilfarro y corrupción, y desencanto en los países receptores y donantes. Puede desencadenar otras reacciones negativas el hecho de que algunos grupos de donantes ven en el suministro de ayuda un medio para alcanzar objetivos que vayan más allá de la atención a las necesidades humanitarias y de desarrollo inmediatas. Muchos programas de ayuda relativos al *tsunami* siguen estando sumamente fragmentados y al margen de los marcos de recuperación impulsados por los gobiernos, lo que puede debilitar las estrategias sectoriales tendientes a una recuperación sostenible a largo plazo. Además queda por ver si esos flujos pueden utilizarse eficazmente no solamente para fines humanitarios, sino también para actividades de reconstrucción y desarrollo.

53. Aumentar las donaciones voluntarias: Se han creado también nuevas modalidades de respaldo y fomento de contribuciones voluntarias para el desarrollo. Entre ellas cabe mencionar las contribuciones de apadrinamiento, tendientes a subsanar la falta de proximidad entre donantes y proyectos de desarrollo, que ponen en contacto a las personas donantes con niños determinados, y los sistemas de donaciones constantes entre individuos y ONG. Internet también puede servir de plataforma para lograr una conexión más directa entre los donantes y los resultados finales en materia de desarrollo¹⁷. Además, existen perspectivas favorables para aumentar las contribuciones voluntarias en el marco de las cada vez más numerosas asociaciones para el desarrollo entre el sector público y el sector privado, como las actividades de fomento de mecanismos para la comercialización de vacunas.

54. Las contribuciones voluntarias de particulares y empresas se realizan por una gama de canales que podría ampliarse, fomentarse y perfeccionarse sin desmedro de su carácter privado y voluntario. Los bancos y otras empresas interesadas podrían establecer mecanismos tales como la aplicación de cargos voluntarios a los pagos ordinarios (por ejemplo, de servicios públicos, o a través de tarjetas de crédito “de afinidad”, que ofrecen financiamiento para el desarrollo mediante recargos voluntarios). Otras opciones, como mecanismos basados en el impuesto sobre la renta que establezcan la aceptación de pagos adicionales (o la autoexclusión de ese sistema) o desgravaciones de las donaciones, o bien la creación de un sistema específico de lotería mundial o la emisión de bonos con primas, requerirían medidas reglamentarias por parte de los países participantes, unilateralmente o en concierto..

55. Estos mecanismos también pueden evaluarse con arreglo a los criterios definidos en la Sección A, por lo que se incluyen en el Cuadro 1, *supra*. Podrían percibirse **ingresos** considerables mediante los sistemas de lotería si éstos permitieran captar una parte importante de los beneficios que generan los actualmente existentes. La experiencia (de los Estados Unidos) indica claramente que las desgravaciones fiscales aumentan las donaciones (si bien no resulta para nada evidente que el monto de la donación suplementaria supere el costo de la desgravación). Sin embargo, es en relación con la

¹⁷ Véase, por ejemplo, www.globalgiving.com.

equidad y la **eficiencia** que las contribuciones voluntarias resultan especialmente interesantes. Es difícil sostener que el impacto de los pagos optativos pueda ser regresivo, por lo cual esos pagos no pueden aumentar el desequilibrio en el sistema tributario. En el caso de las loterías, no obstante, a algunas personas, desde una perspectiva paternalista, les preocupa el recibo desproporcionado de apuestas injustas desde el punto de vista actuarial, de los sectores menos pudientes de la sociedad. La eficiencia es probablemente mayor en los sistemas tributarios que aportan algún tipo de contrapartida a las donaciones privadas, como ocurre implícitamente con la desgravación de las contribuciones (pues US\$1 donado cuesta al donante menos de US\$1 por concepto de renta después de la deducción de impuestos), y podría ser más explícita si se aplicaran sistemas que aportaran una contrapartida directa, quizás a una tasa que no variara junto con la tasa impositiva marginal aplicada al contribuyente. En este marco, sin embargo, la experiencia indica que los sistemas tributarios pueden crear posibilidades de elusión de impuestos; para evitarlo sería necesario supervisar severamente la utilización de las donaciones. Puesto que los mecanismos voluntarios normalmente se basan en sistemas financieros debidamente probados, las **perspectivas de cobro** suelen ser grandes. No obstante, el hecho de que esos sistemas sean voluntarios no implica que estén exentos de imperfecciones. Por ejemplo, existe un riesgo evidente de que una lotería cuyo producto se destine a financiar el desarrollo desplace el apoyo, financiado mediante loterías, de otros mecanismos de beneficencia o promoción cultural, generando la resistencia de otros grupos de intereses.

56. Falta mencionar otros dos temas importantes. En primer lugar, como se señaló, las contribuciones voluntarias por sí mismas no garantizan la **adicionalidad**: las donaciones directas pueden debilitar el apoyo político a las contribuciones gubernamentales, por ejemplo, y la desgravación fiscal puede reducir el ingreso tributario (y, en consecuencia, la capacidad de respaldar esas y otras causas) en más de lo que incrementa las donaciones privadas. En segundo lugar, los sistemas de donaciones voluntarias de los residentes de determinado país no implican para el país una desventaja competitiva en los mercados mundiales, de modo que no hay un motivo concluyente por el que los países no deban adoptarlos unilateralmente; por lo tanto reciben una alta clasificación en cuanto al tamaño de la **coalición**. Sin embargo, ello significa que los argumentos a favor de la coordinación internacional son débiles. En efecto, muchos países han establecido unilateralmente desgravaciones fiscales por las contribuciones benéficas, lo que fomenta tanto donaciones para el desarrollo como de otro tipo. Muchos países también incluyen complementos optativos a las liquidaciones de impuestos, por ejemplo, para apoyar actividades religiosas (el impuesto eclesiástico, en varios países de Europa septentrional) o financiar gastos electorales: nada impide añadir un mecanismo similar para los gastos en desarrollo. Aparte quizás de algún efecto demostrativo de solidaridad, no se requieren medidas colectivas para promover aún más las donaciones voluntarias.

Perspectivas

57. El volumen de las contribuciones voluntarias va en aumento. La respuesta al *tsunami* y otros hechos indican posibles cambios (y los riesgos concomitantes) en la manera en que fluyen los fondos. Al mismo tiempo, la constante proliferación de nuevos fondos y mecanismos para fines específicos agrava los problemas de armonización y

simplificación, lo que puede deteriorar los enfoques por países. Además hay que garantizar una buena administración y canalización de la ayuda, a fin de que los donantes consideren que sus contribuciones voluntarias han logrado los resultados perseguidos. Teniendo presentes estos cambios, y ante la falta de datos claros y coherentes a nivel mundial, sería beneficioso para la comunidad internacional contar con un programa de trabajo más sistemático para estudiar las medidas que conviene adoptar, en especial por parte de los gobiernos, para alentar los flujos privados y voluntarios para el desarrollo y fomentar su canalización y utilización efectivas en apoyo de las prioridades de los propios países en desarrollo.

IV. Financiamiento combinado

58. Como se desprende del documento de otoño, la movilización de los actuales flujos de ayuda podría incrementarse mediante óptimos mecanismos de financiamiento combinado (y de garantía) acordados por prestamistas bilaterales y multilaterales. En principio, esos mecanismos podrían servir para lograr cualquier nivel de concesionalidad (de las condiciones comerciales a la donación) que se adopte como objetivo, al combinar las donaciones y el financiamiento con diferentes condiciones y características. Si se aplicaran a nivel mundial, esos mecanismos podrían aumentar tanto el volumen como el impacto del financiamiento para el desarrollo, adaptando el grado de concesionalidad de los fondos a las necesidades de los receptores, e impulsar las inversiones en regiones que revisten especial importancia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Además de los beneficios financieros, los mecanismos de financiamiento combinado podrían generar considerables beneficios de otro tipo, al facilitar una mayor armonización de las prioridades de los donantes e intensificar la colaboración entre los donantes y entre éstos y los receptores.

59. Son fuentes del financiamiento para el desarrollo la AOD bilateral, el financiamiento proveniente de entidades multilaterales, los flujos del sector privado y las contribuciones voluntarias de particulares, fundaciones y ONG. Estas fuentes por lo general están vinculadas a distintos instrumentos de financiamiento, en especial donaciones, préstamos y garantías. La AOD bilateral actualmente consiste, en su mayor parte, en donaciones. Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) conceden financiamiento principalmente en forma de préstamos: los bancos de desarrollo conceden préstamos a tasas de interés relativamente bajas y en condiciones no concesionarias, cuyo costo relativo se basa en el capital de los miembros, mientras que los servicios de financiamiento concesionario, como el de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), otorgan préstamos en condiciones sumamente concesionarias y, más recientemente, algunas donaciones. El financiamiento del sector privado consiste en préstamos con tipos de interés de mercado, mientras que las contribuciones voluntarias consisten, en general, en donaciones. Asimismo, en casos específicos, distintos proveedores, tales como organismos bilaterales, BMD y fundaciones, conceden garantías.

60. La comunidad internacional recurre actualmente a combinaciones de distintas fuentes y tipos de financiamiento para movilizar recursos y atender las necesidades de financiamiento entre distintos países y dentro de un mismo país. Por ejemplo, el

Organismo Francés de Desarrollo (Agence Française de Développement) utiliza principalmente donaciones y garantías para movilizar préstamos en condiciones no concesionarias y financiamiento privado en función de las circunstancias específicas de los países y proyectos. En el sistema multilateral existe un marco bien articulado para adaptar el financiamiento para el desarrollo a la situación de los países, que incorpora el sistema de combinación de fondos. Los países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF con un ingreso per cápita inferior al límite establecido por la AIF reciben financiamiento en condiciones muy concesionarias, así como donaciones. Los países solventes que pueden obtener financiamiento combinado tienen acceso a préstamos de BMD en condiciones no concesionarias y a préstamos en condiciones concesionarias, mientras que los países solventes de ingreso mediano pueden recibir préstamos de BMD en condiciones no concesionarias. No obstante, el actual sistema presenta hiatos, pues no ofrece un espectro continuo de condiciones habilitantes y financiamiento de contrapartida.

61. Si bien existen buenas perspectivas para dar mayor coherencia al financiamiento para el desarrollo y aprovechar las sinergias y la movilización de fondos de distintas fuentes y tipos, hay tres esferas en que el financiamiento combinado puede desempeñar una función especialmente importante para impulsar los esfuerzos por lograr los ODM.

62. *En primer lugar, una combinación de préstamos en condiciones concesionarias y donaciones puede ayudar a los países más pobres (los que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF) a aumentar las inversiones y los gastos tendientes a alcanzar los ODM sin detrimento de la sostenibilidad de la deuda.* Como se señala en el Informe sobre seguimiento mundial 2005, los países más pobres son los que más necesidad tienen de obtener fondos para alcanzar los ODM, y para satisfacer esa necesidad dependen en medida importante del financiamiento oficial externo. Existe amplio consenso en que los países más pobres deberían recibir recursos en condiciones sumamente concesionarias, y que las cantidades deberían ajustarse al desempeño y capacidad de absorción. Los países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF cuyo ingreso per cápita sea inferior al límite establecido por la Asociación tradicionalmente han recibido donaciones de donantes bilaterales y préstamos de organismos multilaterales en condiciones sumamente concesionarias. Recientes debates sobre financiamiento para estos países se han centrado en la necesidad de conceder donaciones para proyectos mundiales o regionales sobre bienes públicos y garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. En consecuencia, en las reposiciones de los recursos de la AIF y del Fondo Africano de Desarrollo recientemente acordadas se establecen condiciones de financiamiento —en que se combinan donaciones y préstamos concesionarios— basadas en evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda nacional. El volumen de las asignaciones a los países se seguirá basando en el desempeño, si bien las condiciones de financiamiento indicarán el nivel de sobreendeudamiento y la capacidad de gestión de la deuda del país. En el marco de la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF casi 40 países beneficiarios de la Asociación recibirán el 100% de su financiamiento en forma de donaciones. Además, la AIF está aplicando un plan piloto de financiamiento combinado en el marco del programa de conversión de préstamos en donaciones para financiar los bienes públicos mundiales o regionales en el sector de la salud.

63. *En segundo lugar, el financiamiento combinado puede utilizarse para impulsar el avance hacia los ODM en los países de ingreso mediano y financiar bienes públicos mundiales y regionales.* Aunque en los últimos años los países de ingreso mediano han registrado, en conjunto, un rendimiento positivo (según los indicadores de crecimiento y mejora constante del proceso de evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco), ese promedio oculta un panorama muy distinto y un programa sobre los ODM muy atrasado. Los recursos nacionales y el financiamiento privado externo aportarán el grueso de los fondos necesarios en algunos países de ingreso mediano. Sin embargo, el financiamiento oficial para el desarrollo sigue desempeñando un importante papel para impulsar el desarrollo, catalizar financiamiento privado y contribuir a acelerar la consecución de los ODM. En muchos casos, en consecuencia, los préstamos en condiciones comerciales de los BMD constituyen la única o la mejor modalidad disponible de financiamiento para ayudar a esos países a lograr los ODM, satisfacer necesidades de infraestructura a largo plazo y apoyar reformas institucionales y de segunda generación. El financiamiento en condiciones concesionarias podría también desempeñar un papel importante como fuente externa para las actividades de asesoramiento y fortalecimiento de la capacidad, para ayudar a ampliar los programas e inversiones en favor de los ODM cuando los países afrontan dificultades fiscales y de deuda, y para financiar bienes públicos mundiales, tales como programas de lucha contra el VIH/SIDA o protección del medio ambiente. En especial, en muchos países de ingreso mediano que pueden obtener financiamiento combinado hay grandes bolsones de pobreza y cuantiosas necesidades de financiamiento en materia social y de infraestructura social. Aunque el grueso de ese financiamiento provendrá de recursos nacionales, una combinación de donaciones bilaterales y préstamos de los BMD puede aumentar los recursos y asegurar la utilización más eficaz posible del fondo común de recursos financieros disponibles para impulsar los ODM. Es lo que ocurre, en especial, con los programas bilaterales de reducido alcance o cuyas actividades no garantizan la consecución de objetivos de desarrollo.

64. *En tercer lugar, el financiamiento combinado puede atender las necesidades de los países que se hallan “en el límite” cuyas necesidades de financiamiento para el desarrollo no estén suficientemente atendidas en el sistema actual.* Salvo en situaciones excepcionales, esos países no pueden obtener financiamiento de la AIF, pues su INB per cápita supera el límite de US\$895 establecido por la AIF¹⁸. Asimismo, carecen de solvencia suficiente para obtener préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) u otras modalidades de crédito no concesionario, y disponen de escasa capacidad para soportar deudas frente a BMD¹⁹. Para esos países los mecanismos

¹⁸ Por amplio consenso entre los accionistas, algunos países que se hallan “en el límite” siguen recibiendo financiamiento excepcional de la AIF, en algunos casos en condiciones más gravosas, lo que en un mundo con fondos limitados plantea problemas de equidad. Las excepciones que acuerdan los donantes deben examinarse periódicamente y los países reciben de la AIF menores asignaciones y no reciben donaciones.

¹⁹ En principio, ningún país en desarrollo debería estar desprovisto de acceso al BIRF o a la AIF, si su desempeño es adecuado. “Issues related to IBRD Lending in Blend Countries”, SecM2001-0581/1, 28 de septiembre de 2001.

específicos de financiamiento combinado —como una combinación de conversiones de préstamos corrientes en préstamos con interés inferior y garantías, que se describe *infra*— podrían ofrecer una manera de obtener financiamiento del BIRF, protegiendo al mismo tiempo la integridad financiera de la institución y la necesidad de los países de seleccionar instrumentos de deuda compatibles con su capacidad de atención del servicio de la deuda.

Mecanismos de financiamiento combinado

65. Podrían estructurarse diversos mecanismos de financiamiento combinado de distintas maneras con objeto de aportar diferentes tipos de financiamiento apropiado a las circunstancias de los países y los programas. A medida que se realice esa labor de apoyo a programas específicos sería útil elaborar enfoques estándar para reducir al mínimo los costos de transacción de los sistemas de financiamiento combinado.

66. En los sistemas para proyectos específicos podría recurrirse a donaciones para financiar o subvencionar componentes concretos de un proyecto —por lo general inviábiles desde el punto de vista financiero, como el suministro de energía eléctrica a zonas rurales apartadas—, que de lo contrario se financiarían con préstamos. Como ejemplo de este caso puede citarse el proyecto privado del Pamir (Tayikistán) de generación y suministro de electricidad, financiado por entidades multilaterales, bilaterales y privadas. El proyecto incorpora mecanismos para subvencionar las tarifas, gracias al apoyo de la AIF y una donación de Suiza, a fin de garantizar el suministro básico de electricidad a los más pobres.

67. Puede utilizarse la modalidad de conversión de préstamos en donaciones para adaptar las condiciones de financiamiento a determinado objetivo de concesionalidad. Un ejemplo que se suele citar es la combinación de las donaciones del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido con los préstamos del BIRF en los sectores de salud y de educación en China, que permitió reducir efectivamente las tasas de interés de los préstamos. Otro ejemplo práctico son los proyectos de erradicación de la poliomielitis en Nigeria y Pakistán, en que los créditos de la AIF (otorgados en condiciones concesionarias regulares) se combinaron con donaciones de fundaciones. La terminación satisfactoria de los proyectos activa la conversión, ya que permite liberar recursos de las fundaciones de un fondo fiduciario para comprar y cancelar los créditos, convirtiéndolos efectivamente en donaciones.

68. En el cofinanciamiento paralelo o conjunto tradicional, el prestatario tiene ante sí múltiples flujos financieros y la carga administrativa derivada del cumplimiento de los distintos requisitos de adquisición, supervisión y auditoría de los distintos prestamistas y donantes. En los ejemplos citados en el párrafo precedente se estableció un mecanismo de prepago (un fondo fiduciario), que rebajó los costos administrativos y el costo general de los fondos para los prestatarios últimos.

69. La modalidad de conversión de préstamos en donaciones con el fin de reducir el costo del servicio de la deuda podría ser un mecanismo eficaz para los países de ingreso

mediano que sólo están dispuestos a solicitar préstamos concesionarios para programas de consecución de ODM. La mera conversión de préstamos en donaciones para amortizar la deuda no representaría una solución para los países insolventes que se hallan “en el límite”, pues no subsana la insolvencia crediticia de fondo derivada de su falta de capacidad de soportar la deuda contraída en condiciones no concesionarias.

70. Una combinación de garantías con préstamos multilaterales podría ser atractiva en distintas situaciones. El otorgamiento de préstamos por parte de BMD a algunos países se ve limitado por los umbrales de riesgo para un solo país u otros límites crediticios basados en riesgos de cartera. En esos casos, la garantía de un tercero —un donante bilateral— podría favorecer el otorgamiento de nuevos préstamos. La probabilidad de tener que activar la garantía sería baja para los prestatarios solventes. En el caso de los prestatarios cuya limitada solvencia dificultara la obtención de préstamos de BMD, podría utilizarse una garantía para trasladar el riesgo de falta de pago del prestatario a un donante altamente solvente. No se recomienda otorgar garantías a prestatarios insolventes, ya que no pueden asumir las obligaciones del servicio de la deuda contraídas con los BMD, lo que daría lugar a un mayor riesgo de falta de pago, que podría activar la garantía bilateral.

71. Puede ser útil combinar “mecanismos de conversión de créditos en donaciones” y garantías en situaciones especiales, por ejemplo en países que se hallan “en el límite”. La conversión de créditos en donaciones reduce el riesgo crediticio, aunque si no se amortiza completamente la deuda mediante la combinación de donaciones, ese riesgo deberá enfrentarse mediante garantías. Una combinación de dichos mecanismos y de garantías permitiría a un BMD aumentar los préstamos destinados al logro de los ODM y reducir la probabilidad de que se active la garantía. Estos mecanismos evitarían asimismo a los países beneficiarios acumular deudas ante los BMD, cuyo servicio puede plantear dificultades.

Perspectivas

72. El Banco está estudiando la aplicación de mecanismos de financiamiento combinado en países que se hallan “en el límite” y de ingreso mediano en el marco de un programa de trabajo general encaminado a intensificar la cooperación entre los asociados en el desarrollo de esos países. En ese contexto, ha iniciado un proceso de evaluación sistemática de la disposición de los proveedores de AOD y del interés de los posibles beneficiarios en participar en diversos mecanismos de financiamiento combinado y cooperación destinados a aumentar la eficiencia general del apoyo dispensado a esos países. Paralelamente, es necesario seguir examinando la manera de fomentar y racionalizar la utilización de flujos en condiciones concesionarias en los países de ingreso mediano, asegurando al mismo tiempo la adicionalidad. Se prevé la realización de actividades y consultas adicionales encaminadas a elaborar propuestas más específicas.

Apéndice 1: Remesas

1. Las remesas internacionales de emigrantes no constituyen asistencia para el desarrollo, sino flujos privados, pero representan una fuente abundante y estable de financiamiento externo para los países en desarrollo. Se estima que los flujos registrados de remesas a esos países, excluidos los que discurren por canales informales, ascendieron a US\$126.000 millones en 2004, frente a US\$116.000 millones en 2003. El rápido incremento de las remesas registradas desde 2001 las ha convertido en la segunda fuente de financiamiento externo, en orden de importancia, en los países en desarrollo (la inversión extranjera directa es la primera). Las remesas tienden a distribuirse de forma más equitativa que los flujos de capital privado (representan una mayor proporción del PIB en los países pobres que en los de ingreso mediano).
2. Los objetivos de la política mundial sobre remesas pueden agruparse en cuatro categorías: i) mejora de los datos; ii) reducción de costos y fortalecimiento de la infraestructura financiera; iii) conocimiento del impacto de las remesas sobre el desarrollo, y iv) fomento de la integridad y eficiencia de los sistemas de transferencia de dinero. El Banco ha formulado un programa de trabajo exhaustivo sobre remesas que abarca esos cuatro ámbitos. Las primeras conclusiones de esa labor, junto con recomendaciones de políticas, se publicarán en noviembre de este año en *Global Economic Prospects 2006: International Remittances and Migration* (Perspectivas económicas mundiales 2006: Remesas internacionales y migración).
3. La reducción de los costos de las remesas se ha convertido en el ámbito de intervención normativa más promisorio. Para fortalecer la infraestructura financiera sobre la que reposan las remesas habría que generar competencia entre los agentes de estas últimas; ampliar el acceso de los emigrantes a los bancos en los países-fuentes, y mejorar el acceso a los fondos en los países receptores. Además, habría que reforzar la integridad financiera de las transacciones referentes a remesas, teniendo en cuenta que esas políticas pueden comprometer los esfuerzos tendientes a abaratar el costo de las remesas. El Banco, en colaboración con el Comité sobre Sistemas de Pago y de Liquidación del Banco de Pagos Internacionales (BPI), dirige un grupo de trabajo encargado de mejorar la eficiencia de los sistemas comerciales de pago y elaborar un conjunto de normas voluntarias para las agencias de remesas.
4. Mejorar los datos sobre remesas es un paso fundamental para determinar los objetivos de políticas en la materia. Además de estimar el volumen de los flujos informales y estimar los flujos en algunos países que actualmente no publican datos sobre remesas, deben generarse datos sobre los flujos bilaterales (y, si es posible, datos específicos sobre corredores), como base del diseño y la aplicación de políticas. El Grupo de los Ocho solicitó al Banco que dirigiera un grupo de trabajo intergubernamental de mejoramiento de las estadísticas sobre remesas. El Banco organizó la primera reunión de ese grupo de trabajo en enero de 2005, en colaboración con el FMI y las Naciones Unidas. En septiembre de 2005 se distribuirá para consultas un proyecto de informe del grupo de trabajo, cuya versión definitiva se publicará a principios de 2006. El Banco se

propone realizar varias encuestas de hogares para evaluar empíricamente el impacto de las remesas en materia de pobreza y desigualdad, así como el espíritu de empresa en los países de origen de los emigrantes.

5. Las conclusiones preliminares llevan a pensar que las remesas pueden mitigar considerablemente la pobreza de ingreso, y ofrecen mayores posibilidades de reducir la desigualdad cuando las familias pobres pueden permitirse emigrar. Además, el Banco está analizando el impacto de las remesas sobre el crecimiento, el riesgo país y el desarrollo financiero de los países receptores de remesas. También está estudiando mecanismos a través de los cuales los países en desarrollo pueden titular los futuros flujos de remesas y obtener financiamiento externo.

6. Aunque las remesas aportan divisas, no son equivalentes de la asistencia oficial para el desarrollo, ni la sustituyen (lo que tampoco ocurre con las inversiones extranjeras directas o las exportaciones). Reflejan remuneraciones por el trabajo personal y representan una reasignación dentro de las propias familias, tal como ocurre con las familias de quienes no han emigrado. Al prescindir de los gobiernos, estas remesas son más adecuadas que la AOD para satisfacer algunas necesidades (lo contrario sucede con otras necesidades). Muchos motivos llevan a pensar que reducir el costo de las remesas será una manera de fomentarlas, pero de poco valdrá destinarlas a fines específicos (por ejemplo a “inversiones productivas”) mediante intervenciones políticas directas.

Apéndice 2: Los DEG como fuente de financiamiento adicional para el desarrollo

1. Las propuestas de utilización de derechos especiales de giro (DEG) para proveer fondos adicionales para el desarrollo datan de largo tiempo atrás y cobraron nuevo impulso antes de Monterrey gracias a George Soros. La propuesta de Soros se examina con más detenimiento en el contexto de recientes trabajos sobre modalidades de financiamiento innovadoras; por ejemplo, en el Informe del Grupo Técnico y en el Informe Landau.
2. El Convenio Constitutivo del FMI vigente no permite asignar DEG con fines de desarrollo, pues sólo reconoce el criterio de la necesidad mundial de liquidez a largo plazo, sobre la que actualmente no hay suficiente consenso internacional. Para asignar DEG sin que exista una necesidad mundial a largo plazo habría que enmendar el Convenio. Éste, además, dispone que la asignación de DEG debe basarse en las cuotas, con lo cual los países adelantados recibirían el grueso de los DEG adicionales.
3. Sin embargo, ninguna disposición del Convenio vigente impediría redistribuir los DEG de los países adelantados a los países en desarrollo para financiar el desarrollo en general o para fines específicos. Según la propuesta de Soros, los países ricos donarían parte de sus DEG a un fondo fiduciario de financiamiento de bienes públicos mundiales (como las actividades referentes al VIH/SIDA) y otros programas de desarrollo²⁰. Un mecanismo de ese tipo sería relativamente sencillo, y parece equitativo en cuanto a distribución de la carga financiera del desarrollo entre los países.
4. La propuesta tiene también inconvenientes. Implicaría un costo para los países donantes, puesto que los bancos centrales de los países desarrollados seguirían pagando intereses por el total de los DEG que se les asignaran. Ese costo, en última instancia, se sufragaría con cargo al erario público de los países. Los fondos iniciales podrían retirarse de la asignación especial de 21.400 millones de DEG aprobada por la Junta de Gobernadores del FMI en 1997 (la propuesta de cuarta enmienda). Sin embargo, la enmienda aún no ha entrado en vigor, pues todavía no ha sido aceptada por una mayoría calificada de países miembros del FMI.
5. Por último, el DEG fue concebido como un instrumento de suministro de liquidez en la economía mundial. Una redistribución de los DEG como la mencionada equivaldría a transferir recursos de donantes a países en desarrollo, lo que puede realizarse en forma más sencilla mediante otros instrumentos. Asimismo, una asignación de DEG adicionales específicamente para fines de desarrollo podría determinar niveles mundiales de liquidez incompatibles con las necesidades de la economía mundial.

²⁰ Teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo i) de la Sección 3 del Artículo XVII del Convenio Constitutivo del FMI, es también cuestionable que ese “fondo” pueda designarse como “tenedor de derechos especiales de giro”.

Apéndice 3: La Cuenta del Desafío del Milenio

1. Estados Unidos estableció la denominada Cuenta del Desafío del Milenio (MCA, por sus siglas en inglés), basada en los principios de Monterrey. La MCA orienta nuevos flujos de ayuda de los Estados Unidos a países pobres seleccionados en función de la solidez relativa de sus resultados, medidos a través de indicadores independientes sobre tres categorías de políticas: gobierno justo; inversiones en las personas, y libertad económica. Hasta la fecha 17 países han sido declarados habilitados para solicitar asistencia de la MCA. Existe también un programa “umbral” que permite incentivar las reformas de política brindando asistencia a 13 países para lograr mejoras en ámbitos en que no cumplen los requisitos necesarios para obtener el apoyo de la MCA.

2. Los países que sí pueden obtener asistencia de la Cuenta determinan prioridades, y en consulta con la sociedad civil y el sector privado formulan propuestas basadas en la evaluación de los mayores obstáculos al desarrollo. Las propuestas destinadas a la MCA se evalúan en función de su contribución a la reducción de la pobreza mediante un crecimiento económico sostenible y no se limitan a un sector o ámbito específicos. Los países de la MCA se unirán a la Corporación del Desafío del Milenio en un convenio público plurianual, financiado por adelantado, para alcanzar objetivos de desarrollo comunes. El convenio especifica las responsabilidades de cada asociado y contiene objetivos claros; referencias para evaluar el progreso alcanzado; procedimientos para garantizar la responsabilidad fiscal por la utilización de la asistencia de la MCA, y un plan de seguimiento y evaluación de los resultados. La finalidad de los programas consiste en que el progreso logrado persista después de que se hayan terminado los fondos suministrados en virtud del acuerdo de la MCA.

3. La solicitud presupuestaria de US\$3.000 millones formulada por la Administración de los Estados Unidos para el ejercicio de 2006 duplicaría la asignación de 2005. Se prevé que los desembolsos con cargo a la MCA para los países asociados comiencen en la primavera de 2005.

Referencias

- Atkinson, Anthony B., comp. (2005), *New Sources of Development Finance* (Oxford, Oxford University Press).
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (1999), “La aviación y la atmósfera global”, Informe especial, IPCC.
- “Informe Cuatripartito” (2004), *Action Against Hunger and Poverty*, Informe del Grupo Técnico sobre mecanismos innovadores de financiación.
- “Informe Landau” (2004), *Rapport à Monsieur Jacques Chirac Président de la République*, Groupe de Travail sur les Nouvelles Contributions Financières Internationales.
- Kaul, Inge, Pedro Coceição, Katell Le Goulven y Ronald U. Mendoza, comps. (2002), *Providing Global Public Goods* (Oxford, Oxford University Press).
- Naciones Unidas (2001), “Propuestas actuales sobre fuentes de financiación innovadoras”, Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo, Nota técnica No. 3.
- Nissanke, Machiko (2004), “Revenue potential of the Tobin tax for development finance: A critical appraisal”, en Atkinson, comp. (2005).
- Parry, I.W. y Small, K.A. (2004), “Does Britain or the United States have the right gasoline tax?” (mimeografiado, Resources for the Future Inc.).
- Pearce, Brian D. y Pearce, David W. (2002), “Setting environmental taxes for aircraft: A case study of the U.K.” (mimeografiado, University College, Londres).
- Reisen, Helmut (2004), “Innovative approaches to funding the Millennium Development Goals”, OECD Policy Brief 24, París.
- Sandmo, Agnar (2004), “Environmental taxation and revenue for development,” en Atkinson, ed. (2005).