

EL FINANÇAMENT DE LA COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT AL SEGLE XXI

El deute i la fiscalitat internacional a l'agenda de cooperació postpandèmia

Íñigo Macías Aymar



Il·lustració: [Hansel Obando](#)

No semblen bufar vents favorables per a l'ajuda internacional al desenvolupament. Després de més de 60 anys de recorregut, el sistema internacional de cooperació es troba sotmès a un creixent debat i escrutini sobre la seva capacitat per transformar la vida de les persones en els països en desenvolupament. A aquest debat, a més, se li uneixen les cada vegada més nombroses veus provinents del Sud global que parlen de la necessitat de “descolonitzar-lo”. Independentment d'aquestes discussions, sembla haver-hi un consens sòlid en la necessitat d'avançar i definir aquelles polítiques que van més enllà de l'ajuda internacional per donar suport als països en vies de desenvolupament. D'entre totes les que podríem considerar —les regles del comerç internacional, les polítiques migratòries i de seguretat...- n'hi ha dos que mereixen especial atenció: la fiscalitat internacional i el tractament i gestió del deute públic. Després de la furiosa envestida econòmica de la COVID-19, una adequada aproximació en ambdós àmbits permetria als països en desenvolupament disposar de més recursos i afrontar amb més garanties una recuperació més ràpida, i sobretot més inclusiva.

Un deute que ja sotjava als països en desenvolupament abans de la pandèmia

Abans de la irrupció de la COVID-19, la situació ja era preocupant: feia anys que els nivells de deute públic als països en desenvolupament s'agreuaven, el seu cost de finançament s'estava tornant cada vegada més car i el percentatge de països vulnerables a una crisi de deute era alt i en augment. A finals de 2019, gairebé 3 mesos abans de declarar-se la pandèmia global, la meitat dels països de baixa renda estaven assolint un punt en el qual ja no podien fer front als pagaments del seu deute [1].

Un altre element destacable és que l'origen d'aquests deutes s'havia anat alterant, sent cada vegada més importants els deutes contrets amb creditors privats, per davant dels països i les institucions financeres internacionals tradicionals. A més d'entitats financeres privades de tot tipus —des de fons d'inversió a coneguts bancs amb implantació global—, altres Estats prestadors no tradicionals com, per exemple, Xina, també feia anys que facilitaven l'accés a importants sumes de diners a països en desenvolupament. Aquesta nova realitat estava posant en perill —restant eficàcia i legitimitat— als (imperfectes) mecanismes i espais de concertació per a resoldre possibles problemes que sobre aquest tema poguessin sorgir, com el Club de París. Si el 2008 un 15% del deute extern dels països africans estava contret amb els països membres d'aquest Club, el 2017 amb prou feines suposava un 7% [2].

Abans de la COVID-19, la situació ja era preocupant a nivell de deute públic, finançament i vulnerabilitat a una crisi de deute

De mitjana, entre 2010 i 2019, el servei del deute (el pagament que ha de fer un país que hagi adquirit un o més deutes en un període de temps determinat) com a percentatge dels ingressos propis dels països menys desenvolupats va passar de representar el 7,4% al 20,7%. És a dir, el 2019 aquests països destinaven un de cada cinc euros dels seus ingressos públics (ajuda oficial al desenvolupament a part) a pagar els seus deutes, limitant el finançament d'altres polítiques públiques com poden ser la sanitària o l'educativa [3].

I va arribar la COVID-19...

Malgrat que l'impacte relatiu en termes de salut fins ara ha estat menor, els països en desenvolupament s'han vist especialment afectats per la crisi econòmica derivada de la pandèmia de la COVID-19 [4]. Atenent a estimacions recents del Banc Mundial, el nombre de persones en situació de pobresa (que viuen amb menys d'1,90 dòlars al dia) es va disparar el 2020, augmentades en 77 milions, fins a arribar als 732 milions de persones a tot el món. Per primera vegada, després de 20 anys de reducció sostinguda de la pobresa extrema, aquesta tendència es reverteix. Per fer-nos una idea de la magnitud d'aquest impacte, és com si, de manera conjunta, la població de dos països sencers com Tailàndia i el

Paraguai passessin a (mal)viure en una situació d'extrema pobresa i vulnerabilitat [5]. La fam al món també va augmentar de manera espectacular. Nacions Unides estima que aproximadament un 10% de la població mundial, fins a 811 milions de persones, estaven en situació de desnutrició a finals de 2020, un augment de 161 milions d'individus [6]. A dia d'avui, la gana provocada per la combinació de la COVID-19, les situacions de conflicte i la crisi climàtica podria estar matant més gent al món que el mateix virus [7].

En clar contrast amb el que està succeint en els països més avançats, on la recuperació econòmica sembla ja estar en marxa, els països menys desenvolupats necessitaran, de mitjana, com a mínim 3 anys més per recuperar els nivells de PIB per càpita que tenien el 2019 [8]. L'acaparament de les vacunes i el marge de maniobra més gran de les polítiques monetàries i fiscals per esmorteir l'impacte i estimular l'economia són elements crucials per explicar la diferent velocitat de sortida d'aquesta crisi, en la qual els països en desenvolupament s'estan quedant enrere.

Més enllà del desolador impacte en la pobresa i la fam, la COVID-19 ha precipitat una crisi fiscal a molts d'aquests països. La caiguda del PIB (desacceleració del comerç, sortida de capitals i pèrdua d'inversió), i el necessari augment de la despesa pública per fer front a l'emergència sanitària, social i econòmica, han fet escalar encara més uns nivells de deute públic que en molts casos ja es trobaven en cotes preocupants. En altres paraules, plou sobre mullat. Segons EURODAD, entre 2010 i 2020 el deute públic als països en vies de desenvolupament va passar de representar el 40,2% al 62,3% del PIB. D'aquest augment, més d'un terç (8,3 punts percentuals, equivalents a uns 1,9 bilions de dòlars), va tenir lloc el 2020 [9]. El deute públic va augmentar a 108 països en desenvolupament, i els augments més significatius es van observar en aquells països amb més nivells de deute previs a la pandèmia [10].

Organismes com el Fons Monetari Internacional o el Banc Mundial han assenyalat la fragilitat en la qual es troba un sistema financer internacional que amb prou feines podria aguantar una onada de països fent fallida

Aquests nivells d'endeutament poden semblar petits al costat dels dels països rics, que els van augmentar de manera desorbitada per fer front a la crisi financera global (sense anar més lluny, el deute a Espanya sobrepasa el 120% del PIB). O fins i tot si els comparem amb els valors que presentaven els països en desenvolupament que es van acollir a les diferents iniciatives internacionals d'alleujament del deute que es van desplegar a començaments de segle. Tanmateix, convé recordar que les crisis de deute sobirà no només es gesten com a resultat dels volums relatius d'endeutament, sinó que també s'han de prendre en consideració altres elements com ara el cost de finançament, la capacitat dels països per generar recursos domèstics a través de la tributació que permetin liquidar el deute o fins i tot el calendari de retorns. Organismes com el Fons Monetari Internacional o el Banc Mundial han assenyalat recentment la fragilitat d'un sistema financer internacional que

amb prou feines podria aguantar una onada de països fent fallida (incomplint el seu retorn en els pagaments del deute), compromentent la recuperació econòmica global després de la pandèmia [11].

Rapidesa en la resposta, encara que com de costum, insuficient

A diferència del que va succeir durant la crisi financera de 2008, la resposta internacional a aquesta situació va ser molt més diligent. Tanmateix, igual que aleshores, les mesures proposades no són suficients, i suposen “una puntada de peu cap a davant”, obviant un problema que s'està tornant estructural mentre es fa més i més gran. De fet, malgrat la resposta internacional, el 2020 els països en desenvolupament van transferir prop de 194.000 milions de dòlars en concepte de retorn de deute. Almenys 58 països en van tornar més del que van rebre [12].

Per iniciativa del Banc Mundial i del Fons Monetari Internacional, els països del G20 van acordar el maig de 2020 (tot just dos mesos després de la declaració de pandèmia global) la posada en marxa de la Iniciativa de Suspensió del Servei del Deute (DSSI, per la seva sigla en anglès) permetent a uns 73 països de renda baixa i renda mitjana baixa deixar de pagar els seus deutes bilaterals amb altres governs fins a finals de 2021 [13]. En origen, aquesta mesurada hauria d'haver permès a aquests països destinar recursos als sectors més afectats, però amb prou feines ha suposat un alleujament significatiu. Aquesta iniciativa ha permès suspendre el pagament de 5.300 milions de dòlars, amb prou feines un 4,1% del que tenien pendent per pagar els seus creditors internacionals (uns 128.000 milions) [14]. I convé recordar-ho, la Iniciativa de Suspensió del Servei del Deute no suposa cap cancel·lació, sinó que s'ajorna el retorn dels deutes.

Més enllà de 2021, la resposta del G20 i de la resta de països que formen el Club de París i l'FMI ha estat la creació el novembre de 2020 d'una altra iniciativa coneguda com el Marc Comú per al Tractament del Deute (*Common Framework for Debt Treatment Beyond DSSI*) [15]. Una vegada més, un pas en una nova direcció, ja que inclou països com la Xina (i altres com l'Índia, Turquia i l'Aràbia Saudita), fins ara aliens a qualsevol procés concertat de renegociació del deute sobirà, malgrat manejar cada vegada més part del deute d'aquests països.

Tanmateix, el Marc Comú per al tractament del deute ha estat insuficient principalment per dos motius. En primer lloc, els estats de renda mitjana no poden accedir a aquest mecanisme, malgrat que molts d'aquests països es troben entre els més afectats. En segon lloc, els creditors privats han quedat fora d'aquesta iniciativa. Així doncs, els països deutors que s'inscriguin en el programa també han de seure a la taula als seus creditors privats i, ja sabem per experiències anteriors com la de l'Argentina, que aquest tipus de creditors no són gaire amics de perdonar els deutes. Dit d'una altra manera, el seu compte de resultats està molt per sobre de les necessitats sanitàries.

La solució a la crisi de deute passa per l'establiment d'un marc multilateral permanent que reconegui uns principis comuns i vinculants tant per als països deutors com per als països i institucions creditores

Si a aquestes debilitats se li afegeix la falta de claredat sobre si efectivament aquest és un mecanisme per a la cancel·lació del deute o un projecte que es limita simplement a la seva reestructuració, retardant les dates de reemborsament, s'entén millor l'escepticisme dels països en desenvolupament a acollir aquesta iniciativa. Davant d'uns beneficis incerts i un cost reputacional als mercats massa alt, aquests països no tenen una percepció positiva de la proposta.

La solució a la crisi de deute que amenaça el futur dels països en desenvolupament passa per l'establiment d'un marc multilateral permanent, afavorit per les Nacions Unides, i més transparent, que reconegui uns principis comuns i vinculants tant per als països deutors com per als països i institucions creditores. Aquests últims també han d'assumir part del risc de les seves operacions. A més, qualsevol anàlisi sobre la sostenibilitat del deute, i per tant de les mesures a emprendre, ha de considerar el seu impacte en termes de drets humans.

Un sistema de fiscalitat empresarial internacional desfasat

A aquesta difícil situació respecte del deute cal afegir un altre element estretament relacionat. Ens referim a la persistent incapacitat dels governs dels països en desenvolupament d'augmentar els seus ingressos tributaris. A diferència dels països rics, l'alta informalitat econòmica i la debilitat dels organismes encarregats de recaptar impostos, sumat a una baixa acceptació social, llasten la capacitat dels països en desenvolupament per augmentar els seus recursos tributaris. A més, aquestes mateixes deficiències són les responsables que existeixi una dependència més gran de la recaptació dels impostos sobre els beneficis de les empreses. Del total recaptat el 2018, els ingressos tributaris per aquest impost suposaven el 16% i el 19% als països llatinoamericans i africans, respectivament; mentre que, per als països de l'OCDE, suposava un 10% [16].

Però aquesta font d'ingressos es veu fortament limitada per un sistema fiscal internacional desfasat i inadaptat, que facilita que les empreses multinacionals aconseguixin eludir (i minimitzar) les seves obligacions tributàries. Diferents estimacions apunten que el volum de recursos tributaris perduts a nivell global ascendeix fins als 600.000 milions de dòlars. En el cas dels països de baixos ingressos, aquesta quantitat supera els 200.000 milions (l'1,3% del seu PIB) [17]. Més enllà dels recursos perduts per l'embornal dels paradisos fiscals, les actuals normes que determinen on han de pagar els seus impostos aquestes grans empreses penalitzen els països més pobres. En l'actualitat, les multinacionals tributen en aquells països on tenen les seves seus, que tendeixen a ser els països rics. L'organització Tax Justice Network estima que si les empreses paguessin on tenen el seu

negoci i els seus empleats, els països amb menors ingressos recaptarien fins a un 5% més, mentre que els països rics amb prou feines perdrien un 1% [18].

Assedegats de recursos, els governs dels països rics del G20 —que també han vist augmentar els seus números vermells— van reprendre les negociacions per concretar una esperada i urgent reforma que estableixi les bases sobre com gravar els beneficis internacionals de grans corporacions en una economia cada vegada més digitalitzada. Finalment ratificat a finals del mes d'octubre d'aquest any, aquest acord pretén concretar quant i a on han de pagar les grans empreses multinacionals els seus impostos, determinant per primera vegada un mínim global que han d'aportar.

El nou model tributari plantejat pel G20 determinaria un mínim global d'impostos que han d'aportar les multinacionals, frenant les pràctiques depredadores dels paradisos fiscals i la perjudicial competència fiscal

En definitiva, el nou model tributari plantejat pel G20 determinaria per primera vegada un mínim global d'impostos que han d'aportar les multinacionals, frenant així les pràctiques depredadores dels paradisos fiscals i la perjudicial competència fiscal. Tanmateix, l'acord reproduceix en el seu disseny les mateixes inequitats entre països rics —on es troben les matrius de les grans corporacions— i països en desenvolupament, aportant molt pocs recursos addicionals per a les economies menys avançades.

Emparats per anys d'impassibilitat política, la factura d'aquests abusos fiscals per part de les grans empreses l'ha acabat pagant la ciutadania. La indignació social ha anat creixent a mesura que es feia públic que les grans corporacions multipliquen els seus beneficis (fins i tot durant la pandèmia) mentre redueixen obscenament els impostos que paguen per ells. De fet, aquestes decisions de caràcter polític han condicionat la capacitat de molts països a l'hora d'enfrontar-se a la pandèmia de la COVID-19.

Una proposta de reforma poc ambiciosa i injusta

Malgrat haver-se venut a so de bombo i platerets com la solució històrica definitiva a aquests problemes del sistema fiscal internacional, aquest acord, en els seus actuals termes, era una aposta perversa per als països en desenvolupament, ja que els situava davant d'un fals dilema: donar suport a un acord que és injust per a ells o deixar via lliure a l'elusió fiscal més desmesurada.

L'acord assolit resulta injust i poc ambiciós per dos motius. En primer lloc, pel tipus mínim efectiu proposat "del 15%". Aquest valor queda lluny del 21% que el President Biden vol aplicar als Estats Units, i per sota del 25% que recomanen economistes com Joseph Stiglitz o Thomas Piketty [19]. En el fons, és una concessió que no fa sinó apropar-nos als nivells de

coneguts paradisos fiscals com Irlanda i Singapur. És millor que res, sens dubte, però el llistó queda tan baix que difícilment aconseguirà l'efecte esperat de posar fi a la competència fiscal. Sens dubte generarà tensió sobre els paradisos fiscals més agressius, però serà en benefici dels països més rics. És una mesura dissenyada perquè qui la pugui executar sigui el país de la casa matriu. Per això, segons algunes estimacions, dues terceres parts dels ingressos addicionals aniran a parar a països G7 i de la UE, mentre que als països més pobres a penes no els correspondrà un 3% del total, malgrat representar el 36% de la població mundial [20]. No fem sinó perpetuar dècades d'injustícia en el sistema fiscal internacional, mentre que alguns països europeus actuen com a veritables tèrmits fiscals en el sistema global [21].

El segon problema es refereix a la manera acordada per repartir els impostos sobre els beneficis globals de les grans empreses que, malgrat aconseguir amplis beneficis, no tenen presència a efectes fiscals. La idea és redistribuir part d'aquests beneficis globals cap a la resta de països en els quals l'empresa és present. Però els llindars són tan alts, que amb prou feines afectarà a unes cent empreses, aquelles que facturin per sobre dels 20.000 milions d'euros i amb una rendibilitat superior al 10%. Són tan poques les que compleixen aquestes característiques que fins i tot monstres digitals com Amazon podrien quedar-se fora. I no només això, els països en els quals les multinacionals estan produint o generant les seves vendes i beneficis tot just es repartiran una part mínima dels beneficis globals que no arriba al 5% [22].

També resulten problemàtics els serrells que encara estan per concretar, ja que bé és sabut que el diable està en els detalls. Sembla ser que el sector financer, per exemple, quedarà al marge de l'acord, sens dubte per la pressió exercida per la Gran Bretanya entre d'altres. La seva exclusió suposa reduir els ingressos fiscals globals a la meitat [23].

L'acord assolit resulta injust i poc ambiciós: el tipus mínim efectiu proposat del 15% queda lluny del 21% que Biden vol aplicar als Estats Units, i per sota del 25% que recomanen economistes com Joseph Stiglitz o Thomas Piketty

L'acord, encara que firmat, ha de posar-se en marxa i aterrar a les legislacions nacionals. Si realment es pretén adoptar unes regles de joc fiscals justes, que posin límit als excessos de les grans empreses i que generin ingressos addicionals substancials per a tothom, especialment per als països en desenvolupament, els actuals detalls de l'acord han de canviar.

Entre els més destacables, hauríem de pensar en un tipus mínim més alt, del 25%. Només d'aquesta manera es pot garantir no tornar a la boja competència entre països per atreure inversió, en gran part fantasma, a costa de milions de dòlars perduts. D'altra banda, hauríem de garantir que els beneficis es comparteixin de manera equilibrada amb els països en desenvolupament i que les grans empreses que s'han beneficiat de la

digitalització de l'economia no puguin eludir aquest acord.

REFERÈNCIES

- 1 — Fons Monetari Internacional (2020) The evolution of public debt vulnerabilities in lower income economies. *IMF policy Paper* No. 20/003, February 10, 2020 [[Disponible en línia](#)].
- 2 — Coulibaly, B. S., Gandhi, S., Senbet, L. W. (2019) Is sub-Saharan Africa facing another systemic sovereign debt crisi? *Brookings Policy Brief*, April 2019 [[Disponible en línia](#)].
- 3 — Development Initiatives (2020) Reversing the trends that leave LDCs behind: How ODA can be targeted to the needs of people living in greatest poverty post-pandemic. *Development Initiatives Report*, September 2021 [[Disponible en línia](#)].
- 4 — L'evolució del nombre de casos confirmats es pot seguir al web d'*Our World in Data, Total confirmed COVID-19 cases* [[Disponible en línia](#)].
- 5 — Gerszon Mahler, D., Yonzan, N., Lakner, C., Castaneda Aguilar, R.A., Wu, H. (2021) Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021? a Banc Mundial (2021) *DataBlog* June 24, 2021 [[Disponible en línia](#)].
- 6 — FAO, IFAD, UNICEF, WFP i WHO (2021) *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Roma: FAO [[Disponible en línia](#)].
- 7 — Oxfam Intermon (2021) The hunger virus multiplies: deadly recipe of conflict, covid-19 and climate accelerate world Hunger. *Oxfam Media Briefing*, 9 July 2021 [[Disponible en línia](#)].
- 8 — Estimacions de la UNCTAD a partir de les previsions del *World Economic Outlook* (Abril 2021) del Fons Monetari Internacional [[Disponible en línia](#)].
- 9 — Munevar, D. (2021) A debt pandemic: dynamics and implications of the debt crisi of 2020. *EURODAD Briefing Paper*, March 2021 [[Disponible en línia](#)].
- 10 — Íbidem.
- 11 — • Fons Monetari Internacional (2020) Reform of the International Debt Architecture is Urgently Needed. *IMF Blog* [[Disponible en línia](#)].
• Banc Mundial (2020) *The Global Economic Outlook During the COVID-19 Pandemic: A Changed World* [[Disponible en línia](#)].
- 12 — Munevar, D. (2021) A debt pandemic: dynamics and implications of the debt crisi of 2020. *EURODAD Briefing Paper*, March 2021 [[Disponible en línia](#)].
- 13 — Trobareu més informació sobre aquesta iniciativa [disponible en línia](#).
- 14 — Fresnillo, I. (2020) Shadow report on the limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a bucket? *EURODAD report*, 14 October 2020 [[Disponible en línia](#)].
- 15 — Trobareu més informació sobre aquesta iniciativa [disponible en línia](#).
- 16 — OECD (2019) "Corporate tax remains a key revenue source, despite falling rates worldwide" [[Dipsonible en línia](#)].
- 17 — Crivelli, E., De Mooij, R.A., Keen, M. (2015) Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries, *IMF Working Paper* 15/118, International Monetary Fund: Washington, DC.

- 18 — Garcia-Bernardo, J., Janský, P. (2021) Profit Shifting of Multinational Corporations Worldwide, *ICTD Working Paper* 119, March 2021 [[Disponible en línia](#)].
- 19 — Stiglitz, J.E. (2021) The Global Tax Devil Is in the Details, *Project Syndicate* 6 de juliol de 2021 [[Disponible en línia](#)].
- 20 — Oxfam Intermon (2021) “OECD Inclusive Framework agrees two-pronged tax reform and 15 percent global minimum tax: Oxfam reaction” [[Disponible en línia](#)].
- 21 — Oxfam Intermon (2020) “EU tax haven blacklist review, Oxfam analysis and background” [[Disponible en línia](#)].
- 22 — Els detalls de l’acord es troben [disponibles en línia](#).
- 23 — Devereux, M., Simmler, M. (2021) Who Will Pay Amount A? *EconPol Policy Briefs* 36 2021 July Vol. 5 [[Disponible en línia](#)].



Íñigo Macías Aymar

Íñigo Macías Aymar és coordinador d'investigacions d'Oxfam Intermón. Anteriorment, havia treballat com a investigador i oficial de polítiques en diferents organitzacions públiques i privades, nacionals i internacionals, al voltant de diverses temàtiques relacionades amb el desenvolupament, la desigualtat i la cooperació internacional. Ha publicat i participat en seminaris i conferències sobre l'impacte de la desigualtat en el desenvolupament, tant en l'àmbit predistributiu com redistributiu, i sobre la coherència de polítiques en la cooperació. Recentment, també ha treballat en diverses propostes per a la reforma tributària a Espanya. Té un Màster en Estudis de Desenvolupament per la London School of Economics i és llicenciat en Economia i Administració i Direcció d'Empreses per la Universitat Pompeu Fabra. Com a docent, col·labora amb diferents universitats com la Universitat Autònoma de Barcelona, la Universitat de Barcelona i l'Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI).