



# Asamblea General

Distr. general  
2 de agosto de 2019  
Español  
Original: inglés

---

**Septuagésimo cuarto período de sesiones**

Tema (36) del programa provisional\*

**Cuestión de Palestina**

## **Costo económico de la ocupación israelí para el pueblo palestino: aspectos fiscales**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe preparado por la secretaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

---

\* [A/74/150](#).



**Informe preparado por la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo relativo al costo económico de la ocupación israelí para el pueblo palestino: aspectos fiscales**

*Resumen*

Este informe se presenta de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General [69/20](#), [70/12](#), [71/20](#), [72/13](#) y [73/18](#), en que la Asamblea solicitó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo que evaluase el costo económico de la ocupación israelí para el pueblo palestino e informase al respecto.

## I. Introducción

1. Desde 1967, la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental y la Franja de Gaza, se encuentran bajo ocupación militar israelí y el pueblo palestino soporta políticas adversas que han afectado a su economía y a todos los aspectos de la vida. Se esperaba que el Protocolo sobre Relaciones Económicas entre el Gobierno del Estado de Israel y la Organización de Liberación de Palestina, firmado en París en 1994, sirviera para mejorar la situación económica palestina. Sin embargo, el desarrollo económico palestino sigue siendo difícil de lograr y se caracteriza por un escaso crecimiento, déficits fiscales y comerciales crónicos y una gran dependencia de la economía de la Potencia ocupante. Tras haberse negado durante decenios el derecho del pueblo palestino a acceder libremente a sus recursos naturales y a hacer un uso óptimo de sus recursos financieros, la cuestión de las pérdidas económicas debido a la ocupación recibe cada vez más atención. Desde 2014, diversos estudios, tanto palestinos como de otras autorías, han abordado la cuestión de las pérdidas fiscales palestinas derivadas de las relaciones económicas y comerciales actuales con la Potencia ocupante. El primero de esos estudios fue publicado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 2014 y trataba sobre la fuga de ingresos fiscales palestinos en el marco del Protocolo<sup>1</sup>.

2. En el presente informe, la UNCTAD se basa en las conclusiones extraídas de los estudios e informes previos, así como en nuevos análisis cuantitativos, y examina el costo fiscal de la ocupación para el pueblo palestino, que limita seriamente la capacidad del Estado de Palestina para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El costo fiscal de la ocupación es parte de las pérdidas económicas totales causadas por la ocupación, y consta de dos componentes: la fuga de ingresos fiscales hacia Israel en virtud del Protocolo, y otras pérdidas fiscales resultantes de las políticas y medidas impuestas en el marco de la prolongada ocupación. En el presente informe, se esclarecen ambos componentes estimando el valor de la fuga de ingresos fiscales a través de algunos canales importantes y examinando desde una nueva perspectiva otras pérdidas fiscales considerables relacionadas con la ocupación.

### A. Objetivos

3. En consecuencia, los objetivos que se persiguen con el informe son los siguientes:

a) Determinar los canales de la fuga de ingresos fiscales que no habían sido detectados en estudios previos, como la fuga de impuestos directos, la evasión de impuestos mediante la infravaloración de los bienes importados de Israel y del resto del mundo en la declaración de su valor real, y las pérdidas resultantes de la retención de ingresos fiscales palestinos;

b) Basándose en una metodología de estimación coherente, en el examen de estudios de organizaciones internacionales y en los acuerdos suscritos, actualizar la estimación de la fuga de ingresos fiscales hacia Israel y de otras pérdidas fiscales sufridas por el Estado de Palestina como resultado de las restricciones impuestas por la Potencia ocupante, y documentar el origen de la fuga y las pérdidas fiscales;

c) Estimar la fuga de ingresos fiscales hacia Israel, que es parte de las pérdidas fiscales palestinas totales causadas por la ocupación militar israelí. Tal como

---

<sup>1</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations* (Ginebra, 2014).

se indicó antes, esas pérdidas fiscales constituyen una parte del costo económico global de la ocupación soportado por el pueblo palestino.

## B. Conceptos y limitaciones del análisis

4. El informe se centra en un elemento del costo económico de la ocupación, en concreto, las pérdidas fiscales palestinas, o lo que podría denominarse el costo fiscal de la ocupación, uno de cuyos componentes es la fuga de ingresos fiscales hacia el tesoro público israelí. Esta fuga comprende todos los ingresos públicos palestinos determinados en el Protocolo que se van a parar al tesoro público israelí debido a la aplicación inadecuada del Protocolo o a las medidas impuestas por Israel. Por tanto, tal como se dispone en el Protocolo, esos recursos deben reembolsarse al tesoro público palestino. En 2016, la Autoridad Palestina recibió dos pagos de Israel por un total de 300 millones de dólares para compensar los ingresos públicos previamente desviados relacionados con los sellos de salud, los gravámenes de equiparación, las tasas de salida de los pasos fronterizos y el impuesto sobre el valor añadido<sup>2</sup>.

5. Por otro lado, el costo fiscal de la ocupación representa todos los ingresos públicos palestinos perdidos como consecuencia de la prolongada ocupación, independientemente de si van a parar a Israel. En otras palabras, son los ingresos fiscales adicionales que la Autoridad Palestina podría haber recaudado si no hubiera existido la ocupación y el pueblo palestino hubiera tenido pleno control sobre sus asuntos económicos.

6. Por tanto, el costo fiscal de la ocupación comprende tanto los recursos fiscales que van a parar al tesoro público israelí como los ingresos fiscales no percibidos al no haber sido recaudados ni por Israel ni por la Autoridad Palestina. No obstante, puede haber otras fuentes de pérdidas fiscales palestinas que no se incluyan en el presente informe y que deban ser investigadas, por ejemplo:

a) La fuga de ingresos fiscales resultante del flujo de las importaciones de servicios palestinos por parte de Israel;

b) Las pérdidas fiscales derivadas de la falta de control sobre los recursos naturales y la imposibilidad del pueblo palestino de adoptar políticas económicas, comerciales e industriales propias;

c) Las pérdidas fiscales resultantes del retraso en transferir las deducciones de los salarios y las remuneraciones de los palestinos que trabajan en Israel y sus asentamientos (como los sellos de salud y las pensiones);

d) Las estimaciones actualizadas de las pérdidas fiscales derivadas de las graves restricciones del acceso a la parte de la Ribera Occidental que se indica en los Acuerdos de Oslo como zona C, que abarca más del 60 % de la Ribera Occidental<sup>3</sup>, y el potencial de inversión no aprovechado en relación con recursos naturales como el petróleo, el gas natural, los minerales y los recursos del Mar Muerto;

e) Otras pérdidas económicas causadas por las medidas y las políticas de ocupación, como las operaciones militares, el asedio, los cierres, la demolición de edificios y la tala de árboles productivos.

---

<sup>2</sup> Véase el informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino: Evolución de la economía del Territorio Palestino Ocupado (TD/B/64/4).

<sup>3</sup> Véase Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, "Occupied Palestinian Territory: Area C", disponible en [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org).

## II. El Protocolo sobre Relaciones Económicas y estimación de las pérdidas fiscales palestinas

7. Como parte de los Acuerdos de Oslo, el marco palestino de política económica, comercial y fiscal se incorporó al Protocolo sobre Relaciones Económicas de 1994. En virtud del Protocolo, la Ribera Occidental y la Franja de Gaza quedaron bajo la jurisdicción de la Autoridad Palestina durante un período de transición de cinco años. Como marco de política general para la gestión por los palestinos de sus asuntos económicos, el Protocolo sentó un precedente que legitimó los derechos económicos palestinos previamente no reconocidos, como el derecho y la capacidad de recaudar impuestos directos, recomponer relaciones comerciales directas con los países árabes, formular políticas sobre importaciones, banca, seguros, agua, energía y otros ámbitos, y establecer una Autoridad Monetaria Palestina autónoma para asumir, de manera limitada, las tareas de supervisión de un banco central sin emitir una moneda nacional.

8. En un principio, el Protocolo tenía por objeto configurar el marco de la política económica palestina durante el período provisional de cinco años que finalizaba en 1999; sin embargo, continúa configurando a fecha de hoy<sup>4</sup>. Según algunos estudios, varias disposiciones del Protocolo no han sido aplicadas por Israel<sup>5</sup>.

9. Tal como se ha expuesto en varios informes y estudios, el marco de política junto con las medidas impuestas por Israel son la principal razón de la fragilidad fiscal del Estado de Palestina y de las pérdidas fiscales, incluida la fuga de recursos a Israel. En su estudio pionero de 2014<sup>6</sup>, la UNCTAD mostró que la fuga anual de ingresos fiscales resultante de las importaciones procedentes de Israel y de la evasión de derechos aduaneros representó el 3,6 % del producto interior bruto (PIB) palestino (el 18 % de los ingresos tributarios). En otro estudio, la UNCTAD estimó que el contrabando de bienes procedentes de Israel representó el 26 % de las importaciones palestinas procedentes de este país (890 millones de dólares) en 2013. En otras palabras, los derechos aduaneros y el impuesto sobre el valor añadido sobre esos bienes van a parar a Israel<sup>7</sup>.

10. El Banco Mundial ha estimado las pérdidas fiscales palestinas derivadas de su falta de acceso a la zona C (más del 60 % del territorio de la Ribera Occidental) en 800 millones de dólares en 2012<sup>8</sup>. En su informe de 2016 al Comité Especial de Enlace<sup>9</sup>, el Banco Mundial examinó la fuga de ingresos fiscales derivada de las siguientes fuentes: la infravaloración o la declaración fraudulenta de bienes importados; la retención por Israel de la remuneración de los trabajadores palestinos; las tasas administrativas excesivas recaudadas por la aduana israelí para tramitar las importaciones palestinas que transitan por los puertos israelíes, y las importaciones indirectas palestinas procedentes de Israel. En otro estudio, el Banco Mundial estimó

<sup>4</sup> En su resolución [73/256](#), la Asamblea General subrayó la necesidad de una aplicación continua del Protocolo de París sobre Relaciones Económicas, incluso en lo que respectaba a la transferencia pronta, íntegra y regular de los ingresos en concepto de impuestos indirectos palestinos.

<sup>5</sup> UNCTAD, *Palestinian Fiscal Revenue Leakage*, págs. III y 9 a 15; informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino: Evolución de la economía del Territorio Palestino Ocupado (TD/B/63/3), párr. 16; Banco Mundial, “Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee”, (Washington D. C., 19 de abril de 2016), párrs. 38 a 49; Fondo Monetario Internacional (FMI), “West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee” (Washington D. C., 5 de abril de 2016), pág. 10, recuadro 1. Disponible en [www.imf.org/~media/Files/Countries/ResRep/WBG/WBG040516.ashx](http://www.imf.org/~media/Files/Countries/ResRep/WBG/WBG040516.ashx).

<sup>6</sup> UNCTAD, *Palestinian Fiscal Revenue Leakage*.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Orhan Niksic, Nur Nasser Eddin y Massimiliano Cali, *Area C and the Future of the Palestinian Economy* (Washington D. C., Banco Mundial, 2014).

<sup>9</sup> Banco Mundial, “Economic monitoring report”.

que entre 2013 y 2015 la Autoridad Palestina perdió entre 70 millones y 184 millones de dólares en concepto de impuesto sobre el valor añadido debido a las pérdidas en el sector palestino de las telecomunicaciones alámbricas e inalámbricas<sup>10</sup>.

11. En tres informes al Comité Especial de Enlace, el Estado de Palestina señaló que la aplicación de determinados artículos del Protocolo sobre Relaciones Económicas aumentaría la renta pública palestina en alrededor de 300 millones de dólares anuales (2 % del PIB en 2017)<sup>11</sup>. Las fuentes de la fuga de ingresos fiscales mencionadas en estos informes eran: el mecanismo desfasado de despacho aduanero de las importaciones palestinas a través de Israel; las tasas administrativas excesivas recaudadas para autorizar esas importaciones; la distribución injusta de los ingresos procedentes de las tasas de salida pagadas por los pasajeros palestinos que salen del Territorio Palestino Ocupado; la retención, por parte de Israel, de las deducciones de los salarios de los palestinos que trabajan en Israel o en los asentamientos, en particular los gravámenes de equiparación, los sellos de salud, la seguridad social y los fondos de pensiones; las importaciones indirectas y los ingresos públicos procedentes de la zona C.

12. En un estudio reciente, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental utilizó un modelo de equilibrio general computable para calcular el costo y la repercusión de las medidas restrictivas impuestas a la economía palestina por la Potencia ocupante. El estudio mostró que dichas medidas eran la principal razón de los pobres resultados económicos y el acceso restringido a los escasos recursos palestinos. El estudio sugirió que la disminución de las restricciones en la zona C aumentaría el PIB palestino en un 12 % y reduciría el desempleo en un 27 %<sup>12</sup>.

### III. Estimación de una parte del costo fiscal de la ocupación para el pueblo palestino

13. Tal como se indica en la subsección I.B, el costo fiscal de la ocupación se deriva del actual régimen comercial y la relación económica actual con Israel, de las limitaciones impuestas por la ocupación militar israelí y de la falta de control palestino en el ámbito económico. La presente sección contiene estimaciones de la fuga de ingresos fiscales y otras pérdidas fiscales basadas en datos de 2015 y en estudios previos. También incluye una evaluación de las fuentes no recurrentes de la fuga de ingresos fiscales y las pérdidas fiscales derivadas de la retención por Israel de los ingresos fiscales palestinos. Estos tres elementos combinados dan como resultado una estimación del costo fiscal de la ocupación israelí soportado por el pueblo palestino durante el período 2000-2017.

<sup>10</sup> Banco Mundial, *Telecommunications Sector Note in the Palestinian Territories: Missed Opportunity for Economic Development – Note for the Palestinian Ministry of Telecommunications and Information Technology* (Washington D. C., 2016).

<sup>11</sup> Estado de Palestina, “Government of the State of Palestine AHLC report” (s.n., mayo de 2017); Estado de Palestina, “Government of Palestine’s report to the Ad Hoc Liaison Committee”, (Bruselas, 20 de marzo de 2018); Estado de Palestina, “Stopping fiscal leakages: the Government of Palestine’s report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting” (Ramallah, 2018). Disponible en [http://www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT\\_ID=36702](http://www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=36702).

<sup>12</sup> Comisión Económica y Social para Asia Occidental, “Measuring the costs of Israeli restrictions on the Palestinian economy: A Computable General Equilibrium (CGE) approach” (Beirut, 2015).

## A. Costo estimado de la fuga de ingresos fiscales

14. En la presente subsección solo se examinan aquellas fuentes de fuga de ingresos fiscales palestinos hacia Israel sobre las que se dispone de datos. Sin embargo, es importante tener en cuenta que existen otras posibles fuentes que deberán evaluarse cuando se tenga información de ellas.

### 1. Estimación de la fuga de ingresos fiscales derivada de las importaciones indirectas

15. Las importaciones indirectas son importaciones palestinas que se registran como si procedieran de Israel, pero que en realidad proceden de un tercer país. Tal como se dispone en el Protocolo sobre Relaciones Económicas, las importaciones palestinas procedentes de Israel que cumplen las normas de origen están exentas del impuesto de importación palestino. Por tanto, los ingresos procedentes de los impuestos sobre las importaciones indirectas (es decir, las procedentes de un país tercero) deben transferirse a la Autoridad Palestina pero, en cambio, van a parar al tesoro público de Israel. La metodología utilizada para estimar la fuga de ingresos fiscales derivada de esta fuente fue la siguiente:

a) Las importaciones palestinas procedentes de Israel se evaluaron al nivel de ocho dígitos de la Nomenclatura del Sistema Armonizado y la Clasificación de Mercancías de la Organización Mundial de Aduanas. Cada producto básico se agrupó por tipo de impuesto de importación efectivo (derechos aduaneros e impuesto sobre la compra);

b) Se excluyeron del cálculo todos los bienes importados sobre los que ya se habían pagado impuestos de importación, así como los bienes que solo pueden ser importados de Israel (como adquisiciones del sector público, combustible, gas, energía, vehículos, motores, productos agrícolas frescos producidos en Israel, cigarrillos y tabaco), porque la Autoridad Palestina recauda la mayoría de los impuestos sobre esos productos básicos directamente a través del sistema de transferencia. Puesto que no se recauda ningún impuesto sobre el valor añadido en relación con los productos agrícolas, estos tampoco se incluyeron en los cálculos;

c) Se excluyeron todos los bienes importados de Israel exentos de impuestos de importación;

d) El Banco de Israel indica que el 38,3 % de las importaciones palestinas procedentes de Israel son importaciones indirectas<sup>13</sup>. Este porcentaje se utiliza para calcular los ingresos tributarios procedentes de las importaciones indirectas conforme a la actual lista israelí de aranceles de bienes, del siguiente modo:

i) El valor de los bienes importados procedentes de Israel sujetos a derechos aduaneros multiplicado por el arancel aplicable;

ii) El valor de los bienes importados procedentes de Israel sujetos a impuesto sobre la compra multiplicado por el tipo impositivo sobre la compra;

iii) Se calculó el impuesto sobre el valor añadido sobre los impuestos de importación, y después se dedujo el impuesto sobre el valor añadido recaudado mediante el sistema de transferencia para obtener el neto o la diferencia del impuesto sobre el valor añadido.

iv) Se aplicó el 38,3 % indicado por el Banco de Israel a los valores calculados en los tres puntos anteriores.

<sup>13</sup> Banco de Israel, "Recent economic developments", núm. 128 (Jerusalén, 2010), cuadro 2.2, pág. 23.

16. Sobre la base de esta metodología y de los datos de 2015, se estimó que la fuga de ingresos fiscales derivada de todos los impuestos sobre las importaciones indirectas, tanto derechos aduaneros como impuestos sobre la compra o el impuesto sobre el valor añadido, asciende a 129 millones de dólares, lo que representa el 1 % del PIB palestino y alrededor del 4,9 % del total de los ingresos tributarios.

## 2. Estimación de la fuga de ingresos fiscales resultante de la evasión de impuestos y derechos aduaneros

17. Aunque la evasión de impuestos y derechos aduaneros es generalizada, no existen estimaciones precisas debido a la falta de datos fiables, lo que a su vez deriva de una falta de control sobre las fronteras y la zona C, que, como se ha mencionado, abarca más del 60 % del territorio de la Ribera Occidental. Por tanto, las estimaciones se basan en la opinión de expertos y en las conclusiones de los estudios previos.

18. Según los estudios previos, se estima que entre el 25 % y el 35 % de los bienes palestinos importados de Israel se introducen en el mercado palestino sin ninguna documentación<sup>14</sup>. No obstante, en una entrevista con la UNCTAD realizada el 15 de julio de 2018, el Jefe del departamento de la Autoridad Aduanera Palestina encargado del tabaco estimó que, además de las importaciones procedentes de Israel registradas de manera oficial, otro 40 % de ese volumen era objeto de contrabando hacia el mercado palestino. La metodología utilizada en el presente informe se basa en la estimación prudente de que un promedio del 30 % de los bienes que se introducen en el mercado palestino no tienen documentación. Sin embargo, la estimación no se aplica a las importaciones de electricidad, que representaron el 16 % de las importaciones palestinas procedentes de Israel en 2015. A fin de estimar la fuga de ingresos fiscales derivada de la evasión de impuestos y derechos aduaneros, se hicieron los siguientes cálculos:

- Las importaciones palestinas procedentes de Israel en 2015 —excluida la electricidad— se valoraron en 2.565 millones de dólares. Si se aplica la estimación del 30 %, el valor de los bienes de contrabando procedentes de Israel que se introducen en el mercado palestino es de alrededor de 770 millones de dólares.
- No todos los bienes importados de contrabando procedentes de Israel estaban sujetos a impuestos de importación, por tanto, algunos de ellos no causaron pérdidas de ingresos. Los registros de las importaciones reales muestran que el 69 % de los bienes importados de Israel estaban sujetos a impuestos de importación. Por tanto, el valor de los bienes de contrabando sujetos a impuestos de importación asciende aproximadamente a 531 millones de dólares.
- Las tasas medias de derechos aduaneros e impuestos sobre la compra de todas las importaciones se sitúan entre el 13 % y el 6 %, respectivamente.
- La tasa media de derechos aduaneros en una cesta de importaciones palestinas procedentes de Israel era del 13 %, mientras que la tasa media de derechos aduaneros de una cesta de importaciones israelíes procedentes del resto del mundo era del 6,5 %.
- Las tasas de derechos aduaneros e impuestos sobre la compra se calcularon basándose en las importaciones reales procedentes de Israel en 2015, clasificando cada producto básico de manera separada al nivel de ocho dígitos de la Nomenclatura del Sistema Armonizado y la lista arancelaria israelí de ese año.

<sup>14</sup> UNCTAD, *Palestinian Fiscal Revenue Leakage*.



- La tasa de derechos aduaneros del 13 % y el tipo impositivo sobre la compra del 6 % se aplicaron a la cifra estimada de 531 millones de dólares de bienes de contrabando sujetos a derechos aduaneros e impuestos sobre la compra en 2015.
- Asimismo, se aplicó una tasa del impuesto sobre el valor añadido del 16 % al valor estimado de los bienes de contrabando, así como al valor de los impuestos de importación que se supone se habrían pagado sobre dichos bienes.

19. Basándose en estos cálculos, se estima que la fuga de ingresos públicos palestinos hacia el tesoro público israelí resultante de la evasión de derechos aduaneros e impuestos fue, al menos, de 202 millones de dólares en 2015, lo que equivale al 1,6 % del PIB palestino y el 7,6 % del total de los ingresos tributarios palestinos ese año.

### 3. Estimación de la fuga de ingresos fiscales derivada de las tasas administrativas sobre los ingresos fiscales

20. De acuerdo con el Protocolo sobre Relaciones Económicas, Israel grava una tasa del 3 % por recaudar ingresos fiscales en nombre de la Autoridad Palestina, conocida como tasa de tramitación o tasa administrativa. Cuando se estaba negociando el Protocolo en 1994, los ingresos fiscales palestinos ascendían solo a alrededor de 624 millones de dólares, lo que dio lugar a unas tasas de tramitación de tan solo 18 millones de dólares ese año. Desde entonces, los ingresos de la Autoridad Palestina se han triplicado, lo que ha causado un aumento considerable de las tasas administrativas pagadas a Israel. En 2017, Israel recaudó más de 2.300 millones de dólares en impuestos de importación y dedujo unas tasas de tramitación de unos 70 millones de dólares<sup>15</sup>. El Banco Mundial considera que, teniendo en cuenta la proporción que representan las importaciones palestinas en el volumen total tramitado por el servicio de aduanas israelí (es decir, las importaciones palestinas e israelíes en conjunto), la tasa debería reducirse del 3 % al 0,6 %, lo que aumentaría los ingresos palestinos de 40 millones a 50 millones de dólares, dinero que en la actualidad está deduciendo la aduana israelí<sup>16</sup>.

21. Además, en 1996, Israel comenzó a recaudar una tasa administrativa del 3 % sobre las importaciones palestinas de combustibles y derivados del petróleo, como la gasolina, el diésel y el queroseno. Las importaciones directas procedentes de Israel no conllevan gastos de administración, de manera similar a los productos adquiridos en virtud de acuerdos entre los sectores privados de los dos países<sup>17</sup>.

22. De acuerdo con los datos aportados por la Oficina Central Palestina de Estadística, entre 1996 y 2017, las adquisiciones palestinas de petróleo y sus derivados ascendieron aproximadamente a 11.200 millones de dólares (sujetos, en promedio, a un gravamen del 65 % en impuestos especiales y otros impuestos). Los datos centralizados sobre liquidaciones del Ministerio de Finanzas palestino muestran que, durante el mismo período, los impuestos especiales recaudados sobre los combustibles supusieron el 32 % del total de los ingresos fiscales. El valor total de los ingresos de ese tipo recaudados durante el período indicado fue de 23.000 millones de dólares. Las tasas administrativas del 3 % sobre dicha cantidad suponen alrededor de 699 millones de dólares, de los cuales 224 millones de dólares se dedujeron unilateralmente como tasas impuestas a los ingresos tributarios palestinos devengados de las importaciones directas de combustible procedentes de Israel.

<sup>15</sup> Estado de Palestina, "Stopping fiscal leakage".

<sup>16</sup> Banco Mundial, "Economic monitoring report".

<sup>17</sup> Gobierno del Estado de Palestina (2017). Informe para la reunión del Comité Especial de Enlace para la Coordinación de la Asistencia Internacional a los Palestinos, mayo de 2017.

23. De acuerdo con el Estado de Palestina, las tasas administrativas deducidas por Israel en 2015 ascendieron a 64 millones de dólares. Se cobraron 24 millones de dólares por tramitar las importaciones palestinas de productos derivados del petróleo y combustible<sup>18</sup>. Tal como se indicó antes, esa cantidad no debía haberse deducido como tasas y, por tanto, debe considerarse parte de la fuga de ingresos fiscales. Los 40 millones de dólares restantes habrían sido 8 millones de dólares si se hubiera aplicado la tasa administrativa del 0,6 % en vez del 3 %, como recomendó el Banco Mundial, lo que implica una pérdida fiscal de 32 millones de dólares. Así pues, en 2015, la fuga de ingresos fiscales palestinos hacia el tesoro público israelí en tasas administrativas y de tramitación relativas a los ingresos fiscales palestinos se estima en 56 millones de dólares (el 0,44 % del PIB o más): 24 millones de dólares en relación con los impuestos especiales del petróleo y 32 millones de dólares en relación con otros impuestos de importación.

#### **4. Estimación de la fuga de ingresos fiscales en relación con el sector de las telecomunicaciones palestino**

24. El sector de las telecomunicaciones y la información palestino tiene una importancia cada vez mayor para la economía palestina. El Banco Mundial, en un informe publicado en 2016, fue el primero en tener en cuenta las pérdidas económicas y financieras del sector debido a las restricciones impuestas por la Potencia ocupante, que se estimaron entre 436 millones y 1.150 millones de dólares en 2013-2015. Esto significa que el impuesto sobre el valor añadido no percibido representó entre 70 millones y 184 millones de dólares durante ese período, es decir, una pérdida anual de entre el 1,2 % y el 3 % del PIB. Asumiendo que la pérdida en 2015, como porcentaje del PIB, fue el punto medio entre los porcentajes mayor y menor del intervalo (es decir, el 2,1 %), las pérdidas en términos de producción potencial en ese sector se sitúan en 266 millones de dólares ese año, además de las pérdidas fiscales asociadas en concepto de impuesto sobre el valor añadido no percibido, estimadas en 42,6 millones de dólares, es decir, el equivalente al 0,33 % del PIB o el 1,6 % del total de los ingresos tributarios palestinos en 2015.

#### **5. Estimación de la fuga de ingresos fiscales derivada de las actividades económicas y comerciales en la zona C**

25. De conformidad con el Protocolo sobre Relaciones Económicas, Israel está obligado a aplicar el sistema tributario palestino para recaudar el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre la renta en la zona C en nombre de la Autoridad Palestina y a transferir dichos ingresos al tesoro público palestino basándose en el principio del lugar de consumo final y la ubicación geográfica donde se generan los ingresos. Alrededor de 2.000 personas y empresas comerciales israelíes trabajan en la zona C desempeñando diversas actividades relacionadas con los servicios, la industria, la agricultura, los combustibles, el gas y el comercio minorista<sup>19</sup>. Israel recaudó el impuesto sobre el valor añadido, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la propiedad y tasas operacionales de dichas empresas y los transfirió a la Autoridad Palestina hasta el año 2000. Desde entonces, Israel ha dejado de hacerlo o ha dejado de proporcionar información sobre las actividades de las empresas.

26. El Gobierno palestino estima que, durante el período 2001-2017, Israel recaudó 320 millones de dólares en concepto de impuesto sobre el valor añadido, impuesto sobre la renta, impuesto sobre la propiedad y otras tasas en la zona C que no han sido transferidos al tesoro público palestino<sup>20</sup>. Esta cifra representa el 0,25 % del PIB

<sup>18</sup> Informe del Gobierno de Palestina para el Comité Especial de Enlace. Septiembre, 2018.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

palestino durante ese período. Por tanto, la fuga de ingresos fiscales palestinos resultante de las actividades económicas y comerciales en la zona C en 2015 puede estimarse en 32 millones de dólares, es decir, el 1,2 % del total de ingresos tributarios en ese año.

#### **6. Estimación de la fuga de ingresos fiscales derivada de las tasas de salida de pasajeros en el paso fronterizo de Al-Karama/puente de Allenby**

27. En el Protocolo relativo a los Arreglos de Redespiegue y Seguridad, las dos partes acordaron que Israel recaudaría una tasa de 26 dólares de cada pasajero que saliera a través del paso fronterizo de Al-Karama/puente de Allenby, y transferiría a la Autoridad Palestina su parte, calculada como sigue:

- Los ingresos correspondientes a las tasas de los primeros 750.000 pasajeros se dividirían por igual entre las dos partes. La Autoridad Palestina pagaría a Israel 1 dólar por pasajero en concepto de servicios. Esto significa que el 46,2 % de los ingresos irían a parar al tesoro público palestino y el 53,8 % al tesoro público israelí.
- En cuanto a los ingresos correspondientes a las tasas de los pasajeros sucesivos, 16 dólares por pasajero se destinarían a la Autoridad Palestina y 10 dólares, a Israel; es decir, el 61,5 % correspondería al tesoro público palestino y el 38,5 %, al tesoro público israelí.

28. Desde 1994, las transferencias a la Autoridad Palestina han sido irregulares y parciales. Cuando lo estima oportuno, Israel aumenta las tasas de salida de manera unilateral sin consultar con la parte palestina. Sobre la base de las estimaciones del Banco Mundial, en 2015 la fuga de ingresos fiscales de esta fuente ascendió a 12,2 millones de dólares (el 0,1 % del PIB)<sup>21</sup>. De acuerdo con los cálculos realizados por la Autoridad Palestina, las tasas de salida acumuladas pagaderas al tesoro público palestino pero retenidas por Israel se estiman en torno a 145 millones de dólares<sup>22</sup>.

### **B. Estimación de la fuga anual de ingresos fiscales derivada de las fuentes examinadas**

29. El valor total de la fuga de ingresos fiscales resultante de las seis fuentes principales mencionadas anteriormente se estima en 473,4 millones de dólares en 2015, lo que representa el 3,7 % del PIB palestino o el 17,8 % del total de los ingresos tributarios palestinos ese año. En otras palabras, si se hubiera detenido la fuga de ingresos fiscales hacia Israel, el déficit presupuestario de la Autoridad Palestina en 2015 (sobre la base de los compromisos adquiridos) podría haberse reducido en un 33 %: de 1.431 millones a 950 millones de dólares (del 11,3 % al 7,6 % del PIB). Es difícil cuantificar la repercusión de las pérdidas fiscales en la consecución o la no consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Territorio Palestino Ocupado. No obstante, es evidente que la grave escasez de ingresos públicos impide, sin duda, que la Autoridad Palestina realice avances tangibles en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo), el Objetivo 3 (Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades), el Objetivo 4 (Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos), el Objetivo 6 (Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos), el Objetivo 8 (Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo

<sup>21</sup> Banco Mundial, "Economic monitoring report".

<sup>22</sup> Estado de Palestina, "Stopping fiscal leakage".

y el trabajo decente para todos), y el Objetivo 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas).

30. El 17 de febrero, el Gobierno de Israel comenzó a aplicar la ley aprobada por el Knéset en julio de 2018 que exige al Gobierno de Israel congelar, con cargo a los ingresos fiscales que recauda en nombre de la Autoridad Palestina y que transfiere a esta, una suma igual a la abonada por la Autoridad Palestina “directa o indirectamente” a palestinos o familias de palestinos que hayan sido condenados por tribunales israelíes por su presunta implicación en “actividades terroristas” o en otros delitos relacionados con la seguridad, con arreglo al derecho israelí, o que hayan muerto en el curso de esas actividades. La justificación jurídica de Israel es que esos pagos vulneran la obligación contraída por las partes en los Acuerdos de Oslo de tomar todas las medidas necesarias para prevenir los actos de terrorismo, delitos y hostilidades dirigidos contra la otra parte e impedir que se incite a cometerlos. En consecuencia, el 17 de febrero Israel anunció que, a lo largo de 2019, congelaría unos 139 millones de dólares de los ingresos fiscales que recaudaba en nombre de la Autoridad Palestina, lo que equivale a un poco más del 6 % de las transferencias totales de ingresos realizadas en 2018.

31. El 21 de febrero, la Autoridad Palestina comunicó al Gobierno de Israel su rechazo de esa decisión unilateral y afirmó que, con arreglo al Protocolo sobre Relaciones Económicas, no se podía descontar ninguna suma sin el consentimiento de las dos partes y que no iba a suspender los pagos de asistencia social a las familias de los presos. A partir de esa fecha, la Autoridad Palestina se ha negado a aceptar las transferencias de ingresos fiscales por parte de Israel y ha declarado que no aceptará ningún ingreso si no se transfiere la suma pagadera en su totalidad. Las transferencias de ingresos fiscales por parte de Israel representan hasta un 65 % de los ingresos totales del Gobierno palestino. Esta decisión ha obligado al Gobierno palestino a aplicar severas medidas de austeridad, entre otras, el pago de sueldos reducidos a los funcionarios públicos, la suspensión de todos los ascensos, nombramientos y bonificaciones y de las adquisiciones de bienes y vehículos, y la reducción de los gastos de viaje, atenciones sociales y combustible. Asimismo, la Autoridad Palestina ha retrasado los pagos de asistencia social a algunas de las familias más pobres. La Autoridad Palestina no ha publicado un presupuesto para 2019. Las repercusiones deben abordarse en un futuro análisis.

### **C. Otras pérdidas fiscales relacionadas con la ocupación**

32. Las pérdidas palestinas de bienes y recursos públicos causadas por la prolongada ocupación representan todos los ingresos públicos que podrían haber sido recaudados por el tesoro público palestino si no se diera la situación de ocupación. La ocupación acarrea pérdidas fiscales directas e indirectas debido a las operaciones y acciones militares, el cierre impuesto a la Franja de Gaza, las restricciones de acceso y de la libertad de circulación vigentes en la Ribera Occidental, la demolición de edificios y la tala de árboles, entre otras medidas.

#### **1. Estimación de las pérdidas fiscales derivadas del control israelí sobre la zona C**

33. En un estudio, el Banco Mundial examinó el enorme potencial de producción, mano de obra e ingresos tributarios con el que la zona C puede contribuir a la economía palestina<sup>23</sup>. La zona C representa el 60 % del territorio de la Ribera Occidental y, puesto que todavía se encuentra bajo control israelí, el derecho del Estado de Palestina a beneficiarse del potencial económico de esta zona es limitado.

<sup>23</sup> Niksic, Nasser Eddin y Cali, *Area C and the Future of the Palestinian Economy*.

De acuerdo con el Banco Mundial, presumiblemente, el beneficio potencial de aliviar las restricciones impuestas por Israel en la zona C equivale al 35 % del PIB palestino, es decir, un aumento potencial de los ingresos tributarios del 7,6 % del PIB (960 millones de dólares en 2015)<sup>24</sup>. En su informe más reciente, el Banco Mundial volvió a hacer hincapié en que las pérdidas resultantes de no aprovechar el potencial económico de la zona C se estimaban en 3.400 millones de dólares anuales<sup>25</sup>. Esta situación ha debilitado la economía palestina, despojándola de la capacidad de beneficiarse de los recursos económicos de la agricultura, el turismo, el comercio y los recursos naturales de esa zona. Esos recursos económicos podrían haber reducido el déficit presupuestario palestino.

## 2. Estimación de las pérdidas fiscales derivadas de la infravaloración de las importaciones

34. La manipulación de los valores reales de las importaciones es común en muchos países. Con frecuencia los comerciantes optan por falsificar facturas para reducir sus obligaciones tributarias. Sin embargo, la prevalencia de la infravaloración difiere de un país a otro, en función de la rigurosidad o laxitud en la aplicación de la ley. En el caso palestino, el Banco Mundial indica que la infravaloración es mayor en relación con importaciones procedentes de terceros países que en relación con importaciones procedentes de Israel<sup>26</sup>. Esto se debe a los mayores costos y a que las restricciones israelíes afectan a las importaciones directas palestinas procedentes de terceros países, lo que puede explicar la razón por la cual los comerciantes palestinos dependen en gran medida de las importaciones procedentes de Israel. Se utilizó la siguiente metodología para estimar las pérdidas derivadas de la infravaloración de las importaciones procedentes de Israel:

- Se excluyeron todos los bienes que no pueden ser infravalorados: adquisiciones por parte del sector público de electricidad, combustible, gas y algunos otros productos básicos importados que se introducen en el mercado palestino en el marco de acuerdos con grandes empresas.
- Se adoptó la estimación del Banco Mundial en relación con la infravaloración de importaciones procedentes de Israel del 23 %<sup>27</sup>. Así pues, se estimó que el valor real de las importaciones en cuestión era igual al valor declarado dividido por 77 %.
- Se aplicó un tipo impositivo del 16 % en concepto de impuesto sobre el valor añadido a la diferencia entre el valor real y el indicado en la declaración de aduanas.

35. La infravaloración estimada, es decir, la diferencia entre el valor real y el declarado de las importaciones procedentes de Israel fue de 210 millones de dólares en 2015, lo que implica que la pérdida de ingresos palestinos en concepto de impuesto sobre el valor añadido ascendía a 33,7 millones de dólares.

36. Las pérdidas derivadas de la infravaloración de las importaciones procedentes del resto del mundo se estimaron utilizando la misma metodología, teniendo dos hechos en consideración: en primer lugar, el nivel de infravaloración de las importaciones de terceros países se estimó en el 32 %<sup>28</sup>; en segundo lugar, esas

<sup>24</sup> La cantidad de 960 millones de dólares representa el 7,6 % del PIB de 2015. La fuente de la estimación del 7,6 % es Niksic, Nasser Eddin y Cali, *Area C and the Future of the Palestinian Economy*.

<sup>25</sup> Niksic, Nasser Eddin y Cali, *Area C and the Future of the Palestinian Economy*.

<sup>26</sup> Banco Mundial, "Economic monitoring report".

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

importaciones estaban sujetas a todos los impuestos de importación (incluidos los derechos aduaneros y el impuesto sobre la compra). A diferencia del enfoque del Banco Mundial, en el que se usó la tasa arancelaria media israelí para la cesta de importaciones palestina, la metodología seguida en el presente informe se basó en los registros detallados de importaciones, al nivel de ocho dígitos de la Nomenclatura del Sistema Armonizado, para estimar las pérdidas fiscales derivadas de la infravaloración de importaciones procedentes de terceros países. En particular:

- Se excluyeron todos los bienes que no pueden ser infravalorados, como automóviles y cigarrillos.
- También se excluyeron las importaciones exentas de impuestos de importación, partiendo del supuesto de que no estaban siendo infravaloradas.
- Se adoptó la estimación del Banco Mundial del 32 % en relación con la infravaloración de importaciones procedentes de terceros países<sup>29</sup>. Así pues, se estimó que el valor real de esas importaciones era igual al valor declarado dividido por 68 %.
- Todas las importaciones palestinas procedentes de terceros países fueron identificadas al nivel de ocho dígitos de la Nomenclatura del Sistema Armonizado. Sobre la base de la estimación del Banco Mundial del 32 % (en el paso anterior), se utilizó el valor real —no el valor declarado— y se aplicaron los tipos impositivos pertinentes en concepto de derechos aduaneros e impuestos sobre la compra para calcular los impuestos de importación que debían haberse recaudado.
- Se aplicó la estimación del Banco Mundial del 32 % para calcular los ingresos tributarios basándose en el valor real de esas importaciones, suponiendo que los impuestos recaudados (en relación con las importaciones infravaloradas) equivalían al 68 % del total de los ingresos tributarios que debían haberse recaudado si se hubiera declarado el valor real de los bienes. En otras palabras, el total de los ingresos tributarios que se habrían recaudado basándose en el valor real estimado de las importaciones era igual a la cifra de los impuestos reales recaudados dividida por 68 %.
- Se calculó la diferencia entre el valor estimado de los impuestos de importación y los importes efectivos recaudados (en relación con las importaciones infravaloradas).

37. Utilizando esta metodología, el total de pérdidas resultantes de la infravaloración de importaciones procedentes de terceros países se estimó en 138,6 millones de dólares. Esta cifra es superior a la de las pérdidas causadas por la infravaloración de las importaciones procedentes de Israel porque las importaciones procedentes de terceros países están sujetas a derechos aduaneros, el impuesto sobre la compra y el impuesto sobre el valor añadido. En el caso de las importaciones procedentes de Israel solo se pierden, debido a la infravaloración, los ingresos en concepto de impuesto sobre el valor añadido.

38. Así pues, el total de ingresos tributarios perdidos debido a la infravaloración de las importaciones palestinas en 2015 se estima en 172,3 millones de dólares (el 1,36 % del PIB): 33,7 millones en relación con las importaciones procedentes de Israel y 138,6 millones en relación con las importaciones procedentes de terceros países. Cabe señalar que el tesoro público israelí podría también haber incurrido en pérdidas de ingresos tributarios si el exportador israelí infravaloró los mismos bienes.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

### 3. Estimación de las pérdidas fiscales derivadas del comercio de frontera en el paso de Al-Karama/Allenby de la frontera con Jordania

39. Además de las pérdidas asociadas a los bienes de contrabando procedentes de Israel, se producen pérdidas fiscales derivadas del contrabando de bienes procedentes del mercado local y del mercado jordano, en particular cigarrillos y tabaco. El contrabando de cigarrillos y tabaco se debe a los elevados impuestos sobre los cigarrillos, que suponen hasta un 85 % de su valor. Los ingresos procedentes de los impuestos sobre el tabaco constituyen el 25 % de los ingresos nacionales.

40. La encuesta de hogares de la Oficina Central Palestina de Estadística indica que las importaciones de tabaco constituyen el 71 % de los cigarrillos y el tabaco consumidos<sup>30</sup>. Su valor es de 450 millones de dólares. Por otro lado, el Jefe del departamento encargado del tabaco de la Autoridad Aduanera del Ministerio de Finanzas palestino afirmó el 15 de julio de 2018 que el consumo de tabaco se estimaba en 550 millones de dólares. La diferencia de 100 millones de dólares entre las dos cifras da una idea de la magnitud del contrabando de tabaco.

41. De acuerdo con la misma fuente, en 2017 los ingresos tributarios procedentes del tabaco ascendían a 420 millones de dólares. El comercio ilícito de tabaco, en el que se evaden los derechos aduaneros y los impuestos, constituyó el 30 % del mercado de tabaco palestino, lo que dio lugar a la pérdida anual de 110 millones de dólares en ingresos. La mitad de los cigarrillos de contrabando probablemente provenían de Jordania a través del paso fronterizo de Al-Karama/puente de Allenby.

42. En consecuencia, si solo se considera la evasión de impuestos del tabaco de contrabando procedente de Jordania, y no se incluyen los productos locales, la pérdida fiscal estimada es, al menos, de 55 millones de dólares en 2015 (el 0,43 % del PIB). Estas pérdidas son también el resultado de que Israel impida que el personal de aduanas palestino esté presente para desempeñar sus funciones en los pasos fronterizos y en el paso de Al-Karama/puente de Allenby.

### D. Fuga de ingresos fiscales y pérdidas fiscales recurrentes: costo fiscal de la ocupación

43. En las secciones B y C se han ofrecido estimaciones de la fuga de ingresos fiscales palestinos hacia Israel y de las pérdidas fiscales palestinas debido a la ocupación que no son el resultado de esa fuga de ingresos. La suma de estos dos componentes representa el costo fiscal de la ocupación israelí para el pueblo palestino. No obstante, las evaluaciones y estimaciones incluidas en el presente informe no abarcan todas las fuentes posibles de fugas o pérdidas fiscales, sino que solo comprenden aquellas sobre las que hay datos disponibles. En otras palabras, las estimaciones presentadas en el informe podrían revisarse si se dispone de más datos y pruebas.

44. Tal como se concluyó antes y se resume en el cuadro 1, se estima que el total de la fuga de ingresos fiscales y las pérdidas fiscales palestinas anuales recurrentes, es decir, el costo fiscal resultante de la ocupación que se puede demostrar cuantitativamente es de gran magnitud: 1.660 millones de dólares, lo que equivale al 13,1 % del PIB o al 62,2 % del total de ingresos tributarios en 2015.

<sup>30</sup> Oficina Central Palestina de Estadística, "Palestinian Expenditure and Consumption Survey (October 2016 – September 2017): Press report on the levels of living in Palestine – expenditure, consumption and poverty" (Ramallah, 15 de abril de 2018).

**Cuadro 1**  
**Estimación del costo fiscal de la ocupación para el pueblo palestino:**  
**fuga de ingresos fiscales y otras pérdidas, 2015**

<i>Fuente o tipo de fuga o pérdida</i>	<i>Monto (millones de dólares de los EE. UU.)</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>	<i>Porcentaje de los ingresos tributarios</i>
<b>Fuga de ingresos fiscales</b>			
Importaciones indirectas	129	1,02	4,86
Contrabando y evasión de impuestos	202	1,59	7,60
Tasas administrativas (tramitación)	56	0,44	2,11
Sector de las telecomunicaciones	43	0,34	1,61
Actividades económicas israelíes en la zona C	32	0,25	1,21
Tasas de salida de pasajeros en el paso fronterizo de Al-Karama/Allenby	12	0,10	0,46
<b>Subtotal</b>	<b>474</b>	<b>3,74</b>	<b>17,84</b>
<b>Otras pérdidas fiscales</b>			
Pérdidas fiscales derivadas de la zona C	960	7,58	36,17
Pérdidas fiscales derivadas de la infraestructuración de importaciones	172	1,36	6,49
Pérdidas fiscales derivadas del contrabando procedente de Jordania	55	0,43	2,07
<b>Subtotal</b>	<b>1 187</b>	<b>9,37</b>	<b>44,37</b>
<b>Total</b>	<b>1 661</b>	<b>13,11</b>	<b>62,57</b>

#### **E. Estimación de la fuga de ingresos fiscales y las pérdidas fiscales no recurrentes derivadas de la retención de ingresos fiscales por parte de Israel**

45. Otra medida son los repetidos retrasos y suspensiones por parte de Israel de la transferencia de los ingresos fiscales al Ministerio de Finanzas palestino sin ningún acuerdo o advertencia previos. Israel recauda ingresos tributarios palestinos en nombre de la Autoridad Palestina que debe transferir al Ministerio de Finanzas palestino mensualmente a través del sistema de transferencia. De 1997 a 2015 Israel congeló los ingresos fiscales palestinos cuando lo estimó oportuno durante diversos períodos, a veces durante más de 24 meses. El total retenido durante ese período ascendió a 2.400 millones de dólares<sup>31</sup>.

46. La vulnerabilidad ante la retención de los ingresos fiscales palestinos no solo socava la capacidad de la Autoridad Palestina para planificar y administrar sus finanzas y los proyectos de desarrollo, sino también para cumplir sus obligaciones financieras, en particular el pago de los sueldos y los gastos corrientes del presupuesto público. A fin de afrontar las crisis subsiguientes, la Autoridad se ve forzada a recurrir a préstamos de los bancos nacionales, incurriendo así en gastos debido a las tasas de interés extremadamente elevadas aplicadas a los créditos denominados en nuevos sheqalim. Además, el tesoro público israelí se beneficia de los intereses pagados sobre los importes pagaderos retenidos a las tasas de interés aplicadas a los depósitos bancarios en Israel. Los intereses sobre los ingresos retenidos representan otra fuente

<sup>31</sup> FMI, "West Bank and Gaza: report to the Ad Hoc Liaison Committee".



de gastos para el tesoro público palestino y una fuente de fuga de ingresos fiscales al tesoro público israelí. El costo fiscal se ha estimado utilizando las tasas de interés que el Gobierno palestino abona sobre los préstamos que recibe de los bancos nacionales, mientras que la fuga de ingresos fiscales hacia Israel se ha estimado utilizando la tasa de interés aplicada a los depósitos bancarios en Israel.

47. Como se indica en el cuadro 2, la fuga de ingresos fiscales y las pérdidas fiscales palestinas derivadas de esta fuente se estiman en 150,9 millones de dólares (en cuanto a la fuga de ingresos) y 336 millones de dólares (en cuanto a las pérdidas).

Cuadro 2

**Estimación de la fuga de ingresos fiscales y las pérdidas fiscales no recurrentes derivadas de la retención de ingresos fiscales palestinos**

		<i>Ingresos fiscales retenidos</i>		<i>Fuga de ingresos fiscales</i>		<i>Pérdida/costo fiscal</i>	
<i>Desde</i>	<i>Hasta</i>	<i>Duración (meses)</i>	<i>Monto<sup>a</sup> (millones de dólares de los EE. UU.)</i>	<i>Tasa de interés<sup>a</sup> (%)</i>	<i>(Millones de dólares de los EE. UU.)</i>	<i>Tasa de interés<sup>b</sup> (%)</i>	<i>Monto (millones de dólares de los EE. UU.)</i>
Julio de 1997	Agosto de 1997	1	87	14,5	1,0	18,7	1,36
Diciembre de 2000	Diciembre de 2002	24	500	7,3	72,5	12,9	129,0
Marzo de 2006	Julio de 2007	16	1 100	5,2	76,41	13,2	193,6
Mayo de 2011	Mayo de 2011	0,5	100	3,0	0,13	11,7	0,49
Noviembre de 2011	Noviembre de 2011	0,5	100	3,0	0,311	11,7	0,49
Noviembre de 2012	Enero de 2013	3	100	1,9	0,49	9,2	2,30
Enero de 2015	Abril de 2015	3	450	0,2	0,20	7,8	8,78
<b>Total</b>			<b>2 437</b>		<b>150,9</b>		<b>336,0</b>

*Fuente:* Fondo Monetario Internacional (FMI), “West Bank and Gaza: report to the Ad Hoc Liaison Committee” (Washington D. C., 5 de abril de 2016). Disponible en [www.imf.org/~media/Files/Countries/ResRep/WBG/WBG040516.ashx](http://www.imf.org/~media/Files/Countries/ResRep/WBG/WBG040516.ashx).

<sup>a</sup> Tasas de interés sobre los depósitos bancarios basadas en las tasas del Banco de Israel.

<sup>b</sup> Tasas de interés sobre los préstamos en nuevos sheqalim basadas en las tasas de la Autoridad Monetaria Palestina.

#### **IV. Estimación de la fuga de ingresos fiscales y el costo fiscal de la ocupación acumulados durante el período 2000-2017**

48. Las estimaciones del costo fiscal de la ocupación ofrecidas anteriormente se basan en la información y los datos disponibles en el momento del análisis, lo cual también se aplica al monto de ingresos fiscales palestinos retenidos por Israel. En esta sección se presenta una estimación monetaria de la fuga de ingresos fiscales y el costo fiscal de la ocupación acumulados durante el período 2000-2017. Se ha seleccionado el año 2000 como comienzo porque fue el año siguiente a la finalización del mandato de transición de la Autoridad Nacional Palestina.

49. La fuga de ingresos fiscales es un problema persistente; se habían perdido recursos incluso antes del año 2000. Como se indica en el cuadro 1, la fuga anual de ingresos fiscales del tesoro público palestino al tesoro público israelí se estima en el 3,74 % del PIB palestino. La fuga anual durante el período 2000-2017 se ha calculado a partir de dicha tasa; el total representa la pérdida acumulada de fondos que deberían haber ido a parar al tesoro público palestino durante el período de 18 años examinado (véase el cuadro 3).

50. Habida cuenta de que el tesoro público israelí retuvo los fondos en vez de transferirlos a la Autoridad Palestina, se asume que se mantuvieron como depósitos en bancos israelíes y que obtuvieron los intereses correspondientes a las tasas aplicables en ese momento. Como se indica en el cuadro 3, la fuga acumulada de ingresos fiscales demostrable para el período 2000-2017 asciende a 5.600 millones de dólares sin intereses. El interés acumulado se ha calculado en 1.000 millones de dólares para el mismo período. Si se añade esa cantidad, el monto estimado de la fuga total de ingresos fiscales es de 6.600 millones de dólares, es decir, alrededor del 4,4 % del PIB durante ese período, lo que equivale al 21 % del total de los ingresos públicos palestinos.

Cuadro 3

**Estimación de la fuga acumulada de ingresos fiscales y el costo fiscal de la ocupación, 2000-2017**

Año	Fuga de ingresos fiscales					Costo fiscal de la ocupación				
	Monto <sup>a</sup> (millones de dólares de los EE. UU.)	Monto acumulado (millones de dólares de los EE. UU.)	Tasa de interés <sup>b</sup> (%)	Intereses acumulados (millones de dólares de los EE. UU.)	Monto acumulado con intereses (millones de dólares de los EE. UU.)	Monto <sup>a</sup> (millones de dólares de los EE. UU.)	Monto acumulado (millones de dólares de los EE. UU.)	Tasa de interés <sup>c</sup> (%)	Intereses acumulados (millones de dólares de los EE. UU.)	Monto acumulado con intereses (millones de dólares de los EE. UU.)
2000	161,3	161,3	9,8	15,8	177,1	565,5	565,5	12,9	72,9	638,4
2001	149,7	311,1	7,1	38,9	349,9	524,9	1 090,4	16,4	263,3	1 353,7
2002	205,5	516,6	7,1	78,3	594,9	595,2	1 685,6	15,5	415,9	2 101,4
2003	148,4	665,0	7,8	136,1	801,1	520,2	2 205,8	13,7	774,0	2 979,7
2004	161,9	826,9	4,3	177,7	1 004,6	567,6	2 773,3	13,5	1 251,4	4 024,8
2005	180,7	1 007,6	3,7	221,9	1 229,5	633,4	3 406,8	13,5	1 880,2	5 287,0
2006	183,6	1 191,2	5,3	296,2	1 487,4	643,7	4 050,5	13,2	2 664,7	6 715,2
2007	282,3	1 473,5	4,0	367,4	1 840,9	915,4	4 965,9	12,7	3 416,9	8 382,8
2008	249,6	1 723,1	3,7	445,6	2 168,7	874,9	5 840,8	12,0	4 531,7	10 372,5
2009	271,8	1 995,0	7,7	633,5	2 628,4	952,9	6 793,7	11,0	5 775,9	12 569,6
2010	333,4	2 328,3	1,6	681,5	3 009,8	1 168,5	7 962,2	10,9	7 277,0	15 239,2
2011	391,7	2 720,0	2,9	780,80	3 500,8	1 373,0	9 335,2	11,7	9 222,0	18 557,2
2012	421,9	3 141,8	2,4	874,2	4 016,0	1 478,7	10 813,9	11,3	11 485,0	22 298,9
2013	466,7	3 608,5	1,4	936,9	4 545,4	1 637,9	12 451,8	11,6	14 254,1	26 705,9
2014	475,6	4 048,0	0,6	967,5	5 051,6	1 667,0	14 118,8	11,0	17 362,8	31 481,7
2015	474,2	4 558,2	0,1	974,7	5 532,9	1 670,2	15 789,0	10,2	20 729,2	36 518,2
2016	502,1	5 060,3	0,1	980,8	6 041,1	1 760,1	17 549,1	9,1	24 199,0	41 748,1
2017	542,2	5 602,3	0,1	987,3	6 589,9	1 900,7	19 449,8	9,3	28 241,6	47 691,4

Fuente: Cálculo de la secretaría de la UNCTAD.

<sup>a</sup> La fuga de ingresos fiscales y el costo fiscal anual de la ocupación se han calculado multiplicando el PIB anual palestino por las tasas estimadas del 3,74 % y del 13,11 % indicadas en el cuadro 1. Las cifras anuales también incluyen los intereses generados por los ingresos fiscales palestinos retenidos, indicados en el cuadro 2.

<sup>b</sup> Tasas de interés sobre los depósitos bancarios basadas en las tasas del Banco de Israel.

<sup>c</sup> Tasas de interés sobre los préstamos en nuevos sheqalim basadas en las tasas de la Autoridad Monetaria Palestina.

51. El costo fiscal de la ocupación, por otro lado, es un problema más grave, ya que incluye tanto la fuga de ingresos fiscales como la pérdida de otros ingresos públicos que el tesoro público palestino podría haber recaudado si la Autoridad Palestina tuviera pleno control de sus asuntos fiscales y no hubiera ocupación. Como se indica en el

cuadro 1, el costo fiscal anual de la ocupación se estima en el 13,1 % del PIB. El costo derivado de los ingresos públicos perdidos aumenta por el hecho de que la Autoridad está forzada a soportar costos adicionales ya que debe tomar prestado dinero de los bancos locales a altas tasas de interés para afrontar la pérdida de recursos y cumplir sus obligaciones financieras. El cuadro 3 muestra la estimación del valor monetario acumulado del costo fiscal de la ocupación, incluido el costo de los préstamos. El costo fiscal acumulado durante los 18 años examinados se estima en 19.500 millones de dólares, excluidos los intereses. Si se añaden estos, las pérdidas aumentan en 28.200 millones de dólares, de manera que la valoración total es de 47.700 millones de dólares. Esta cantidad es más de tres veces la producción de la economía palestina en 2017, y alrededor del 32 % del PIB acumulado durante esos 18 años.

## V. Resumen de los resultados

52. El costo fiscal estimado de la ocupación en 2015, basado en las estimaciones del presente análisis, ascendió a 1.700 millones de dólares, es decir, el 13,1 % del PIB en ese año. De esa suma, la fuga de ingresos fiscales al tesoro público israelí supuso 473 millones de dólares (el 3,7 % del PIB). Los restantes 1.200 millones de dólares (el 9,4 % del PIB) corresponden a otras pérdidas fiscales que no han ido a parar a Israel.

53. Al extrapolar el análisis al período 2000-2017 se estima que la fuga de ingresos fiscales acumulada fue de más de 5.600 millones de dólares durante esos 18 años, lo que equivale al 39 % del PIB de 2017. Este monto podría haber aumentado los ingresos tributarios palestinos totales en un 17,6 % y reducido el déficit público corriente, según el criterio de caja, en un 42 %. Los intereses devengados de los ingresos fiscales recaudados por el tesoro público israelí durante el mismo período suponen 1.000 millones de dólares más, con lo que se estima que la pérdida fiscal acumulada de la Autoridad Palestina derivada solo de la fuga de ingresos fiscales asciende a 6.600 millones de dólares, lo que equivale a una pérdida anual del 4,4 % del PIB.

54. Además de las fugas de ingresos fiscales hacia Israel, el costo fiscal acumulado de la ocupación para el pueblo palestino durante el período 2000-2017 se estima en 19.400 millones de dólares, lo que equivale al 134 % del PIB en 2017, es decir, la producción de la economía palestina correspondiente a un año y cuatro meses. Cuando se añaden los intereses compuestos de alrededor de 28.200 millones de dólares, el costo fiscal estimado de la ocupación derivado solo de las fuentes examinadas en el presente informe asciende a 47.700 millones de dólares durante el período 2000-2017. Esta cifra es más de tres veces la producción de la economía palestina en 2017.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

55. El análisis y las cifras del presente informe ponen de relieve una serie de problemas persistentes que han empeorado con el transcurso de los años, a saber: el contrabando de bienes procedentes de Israel y de los asentamientos ilegales hacia el mercado palestino; el aumento de la fuga de ingresos fiscales derivada de las importaciones indirectas a través de Israel; la incapacidad de la Autoridad Palestina para imponer la facturación adecuada y el transporte de importaciones procedentes de Israel o terceros países; el control por Israel de la zona C (que representa más del 60 % de la superficie de la Ribera Occidental) y la falta de un acceso que permita a los palestinos operar en dicha zona. Todas estas y otras medidas impuestas por la Potencia ocupante han exacerbado las dificultades a las que se enfrenta el Gobierno palestino para recaudar ingresos y han dado lugar a la pérdida de una gran parte de

esos ingresos, lo que ha llevado a un déficit presupuestario crónico y ha reducido aún más el margen normativo y fiscal de los encargados palestinos de formular políticas.

56. A fin de cubrir el costo fiscal de la ocupación y los déficits financieros subsiguientes, el Gobierno palestino ha recurrido cada vez más a la ayuda internacional y a préstamos de bancos locales, ha acumulado atrasos con el sector privado nacional y ha tenido que racionalizar sus gastos. Esas medidas han ralentizado los motores del crecimiento económico ya que han reducido el gasto en desarrollo a menos del 3 % del gasto público total en los últimos años. Debido a estas condiciones, la economía palestina es cada vez más débil y frágil y está caracterizada por unos servicios públicos insuficientes y cada vez más precarios y por unos escasos gastos totales, en particular los efectuados con fines de inversión y desarrollo.

57. En conclusión, las pérdidas fiscales, el estrecho margen normativo a disposición de los encargados palestinos de adoptar decisiones y la falta de control sobre los asuntos económicos han socavado la capacidad del Gobierno palestino para adoptar políticas financieras, tributarias y de desarrollo eficaces. El marco de políticas económicas y su aplicación deben ser coherentes con las necesidades y prioridades de desarrollo de Palestina, y deben facilitar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Territorio Palestino Ocupado y la seguridad económica del Estado de Palestina, como se pide en varias resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, como las resoluciones del Consejo [1850 \(2008\)](#) y [1860 \(2009\)](#) y la resolución [72/13](#) de la Asamblea.

58. A fin de alcanzar ese objetivo, es necesario un cambio fundamental en muchos arreglos, incluidos los relativos a: los pasos fronterizos y el acceso de los funcionarios palestinos a ellos, así como a la zona C; las políticas de importación y los mecanismos de vigilancia de las importaciones; y el intercambio de información, datos y registros relativos a las importaciones. Asimismo, tal como se hizo en 2016, Israel y la Autoridad Palestina podrían considerar la posibilidad de negociar algunos temas planteados en el presente informe para abordar y rectificar todas las cuestiones pendientes, resolver la cuestión de los importes acumulados adeudados al pueblo palestino y establecer un mecanismo mediante el cual el Gobierno de Israel pueda compartir con los palestinos toda la información relativa al comercio y los recursos fiscales de estos.

59. Habida cuenta del elevado costo fiscal de la ocupación, el pueblo palestino está mucho más lejos de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible —si es que puede alcanzarlos— de lo que estaría si no sufriera la ocupación. Resulta necesario asegurar recursos adicionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Territorio Palestino Ocupado y para reforzar la capacidad de la UNCTAD para apoyar al pueblo palestino en ese empeño.

60. La ayuda económica y humanitaria es crucial para crear un entorno que favorezca las negociaciones a fin de resolver el conflicto. No obstante, el apoyo humanitario y económico, por muy intenso que sea, no resolverá el conflicto por sí solo. La ayuda económica y humanitaria puede complementar un proceso político legítimo, pero no sustituirá los derechos políticos ni la condición de Estado. Las Naciones Unidas mantienen su postura de larga data de que la paz amplia y duradera solo puede lograrse mediante una solución biestatal negociada. El Secretario General seguirá velando por que las Naciones Unidas trabajen en pro del establecimiento de un Estado palestino independiente, democrático, contiguo y viable que viva en condiciones de paz con un Israel seguro, con Jerusalén como capital de ambos Estados, de conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y el derecho internacional.