



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
30 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Grupo Intergubernamental de Expertos
en Financiación para el Desarrollo
Primer período de sesiones
Ginebra, 8 a 10 de noviembre de 2017
Tema 3 del programa provisional

Financiación para el desarrollo: cuestiones en relación con la movilización de recursos públicos nacionales y la cooperación internacional para el desarrollo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se resumen las cuestiones fundamentales relacionadas con los ámbitos de la movilización de recursos nacionales y la cooperación internacional para el desarrollo, tal como se examinan en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

En el ámbito de acción II.A de la Agenda, relativo a los recursos nacionales públicos, las preocupaciones básicas se refieren a los regímenes tributarios nacionales y el espacio de la política fiscal, al papel de la banca de desarrollo nacional y subregional, la mitigación de los flujos financieros ilícitos procedentes de los países en desarrollo y la cooperación internacional en materia de tributación. En la presente nota se ofrece un panorama general de los principales desafíos que enfrentan los países en desarrollo en esos ámbitos.

En el ámbito de acción II.C de la Agenda, relativo a la cooperación internacional para el desarrollo, las cuestiones fundamentales son el papel de la asistencia oficial para el desarrollo y la utilización estratégica de la financiación pública internacional como catalizador de otros factores del desarrollo, como los flujos de capital privado. En la presente nota se reseñan someramente los últimos debates sobre la modernización de la asistencia oficial para el desarrollo y el papel de la financiación combinada en la movilización de recursos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, en la nota se examina la función de los nuevos bancos multilaterales de desarrollo, así como la preocupación por las tendencias al estancamiento y los retrocesos en el desarrollo observables en muchas economías de renta media, cuyas exigencias particulares pueden requerir una mayor atención de la comunidad internacional.



I. Introducción

1. En el 14º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, los Estados miembros acordaron que, en consonancia con la estructura del mecanismo intergubernamental establecida en el Acuerdo de Accra, la Junta de Comercio y Desarrollo emprendiese la creación de dos grupos intergubernamentales de expertos y que entre los temas que este tenía que tratar figurasen, por una parte, el comercio electrónico y la economía digital y, por otra, la financiación para el desarrollo, tal como se recogía en la Agenda de Acción de Addis Abeba y como parte de la labor de la UNCTAD¹.

2. En su 31º período de sesiones, celebrado el 5 de abril de 2017, la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó el mandato del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo, según el cual los temas de debate y las preguntas orientativas para el primer período de sesiones son las siguientes²:

a) Recursos nacionales públicos: ¿Qué puede hacerse para mejorar la movilización de los recursos públicos nacionales para el desarrollo de los países en desarrollo?

b) Cooperación internacional para el desarrollo: ¿Cómo puede la cooperación para el desarrollo internacional maximizar su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

3. La presente nota resume los principales retos que tienen planteados los países en desarrollo y la comunidad internacional en esos ámbitos, de conformidad con sus deliberaciones y las prioridades concretas de la Agenda de Acción de Addis Abeba³. El tema de debate y la pregunta orientativa recogida en a) corresponde al ámbito de acción II.A y los que figuran en b) corresponden al ámbito de acción II.C.

II. Recursos nacionales públicos

4. En el ámbito de acción II.A se examina una serie de dificultades y posibles medidas de mejora en los regímenes tributarios nacionales en relación con los ingresos y los gastos (párrafos 22, 26, 30, 32 y 34). Además, se destaca el papel de los bancos de desarrollo nacionales y subregionales en la movilización de los recursos nacionales públicos y se aborda la cuestión de los flujos financieros ilícitos y la cooperación internacional en materia tributaria (párrafos 33, 24 y 25, así como 28 y 29, respectivamente).

5. El fortalecimiento de la movilización de recursos nacionales públicos es fundamental para los gobiernos cuando se trata de la financiación de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba. El papel especial que tienen los ingresos fiscales en la movilización de recursos públicos estriba en su mayor estabilidad y previsibilidad en comparación con otras fuentes de financiación a largo plazo. Como se señala en la Agenda de Acción de Addis Abeba, el crecimiento económico es el principal factor determinante de los ingresos fiscales (párrafo 20). Una orientación de la política macroeconómica que sea propiciadora, en particular las medidas fiscales anticíclicas, tiene un importante papel potenciador del crecimiento a nivel nacional.

6. En muchos países en desarrollo, no obstante, el crecimiento se ve muy afectado por la tasa de expansión de la economía mundial. La rápida expansión de la demanda mundial por lo general brinda oportunidades para que las empresas de los países en desarrollo consigan obtener ingresos por exportaciones que, dependiendo del régimen tributario nacional, se manifiesta en el pago de impuestos y en otros ingresos públicos. Sin embargo, hay también otros elementos que determinan el espacio fiscal —la capacidad de los gobiernos de utilizar instrumentos fiscales para perseguir diversos objetivos en relación con la economía, el desarrollo y la política social— que proporcionan dichos ingresos. La

¹ TD/519/Add.2.

² TD/B(S-XXXI)/2.

³ A/RES/69/313.

dimensión cuantitativa o presupuestaria del espacio fiscal puede calcularse aproximadamente por el peso de los ingresos públicos en el producto interno bruto; pero esto no debe considerarse como una manifestación del equilibrio fiscal, pues los gobiernos pueden financiar sosteniblemente parte del gasto con deuda siempre que la tasa de interés de la deuda contraída no sea superior a la tasa de crecimiento. Además, hay que tener en cuenta que si la ratio entre deuda y producto interno bruto es estable o decreciente a la vista de los riesgos de mercado que conlleva el tipo y la composición de la deuda pública o soberana. La dimensión cualitativa de espacio fiscal está relacionada con la composición de los ingresos y el gasto público, dadas sus efectos distributivos y su función en la generación de incentivos para determinados componentes de la demanda y la oferta. Por último, el espacio fiscal es dinámico: unos mayores niveles de gasto público no solo tienden a impulsar el crecimiento y, con ello, los ingresos públicos, sino que además permiten a los países desarrollados disfrutar de una mayor capacidad recaudatoria y, por tanto, disponer, por lo general, de un mayor espacio fiscal.

A. Tributos y políticas fiscales nacionales

7. Para que la gestión de las finanzas públicas nacionales sea eficaz es preciso aplicar medidas que afectan tanto a los ingresos como a los gastos del Estado. Este proceso supone determinar los recursos internos disponibles y su movilización, presupuestación y uso eficiente. La elaboración de un marco para tratar estos diferentes aspectos obliga a ser consciente de que los numerosos obstáculos que enfrentan las administraciones públicas en los países en desarrollo son el resultado de ciertas condiciones estructurales y de problemas de desarrollo conexos. Por ejemplo, la elevada concentración de la riqueza y los niveles de desigualdad de renta suelen guardar relación con la captura política y una aplicación deficiente de la ley, lo que limita la capacidad de un Estado para aplicar reformas tributarias progresivas con el fin de movilizar recursos internos. Asimismo, la dependencia de la extracción de los recursos naturales puede manifestarse en una estructura de ingresos públicos caracterizada por la imprevisibilidad e inestabilidad, constriñendo así la capacidad de un Estado para planificar y mantener niveles de inversión consecuentes con sus objetivos de desarrollo a largo plazo. La existencia de amplios sectores informales añade un grado más de complejidad, ya que hace que decaiga el cumplimiento de las obligaciones tributarias y merme la capacidad para desarrollar una red de seguridad social eficaz.

8. En las medidas para fortalecer la gestión de las finanzas públicas y, por consiguiente, la movilización de los recursos públicos nacionales, debe reconocerse que se trata de retos diferentes y a menudo estructurales. Resulta crucial para que tenga éxito y sea eficaz la reforma fiscal en la mayoría de los países en desarrollo ser muy consciente de que la mejora de la capacidad administrativa e institucional en el plano nacional es un proceso complejo y prolongado, cuyos beneficios llevan tiempo en concretarse. La creación de esas capacidades exige un elevado y constante nivel de inversión, así como una transferencia y adaptación de conocimientos especializados. En muchos casos, es posible que los países en desarrollo carezcan de los necesarios recursos y la necesaria estabilidad política para fomentar este tipo de capacidades, por lo que se requeriría un esfuerzo coordinado de la comunidad internacional para ayudar a proporcionar los recursos humanos y financieros necesarios, con el fin de apoyar medidas que puedan mejorar el marco regulatorio general para la gestión de las finanzas públicas y la movilización de recursos nacionales públicos. Supone además ampliar y fortalecer los organismos de recaudación tributaria y presupuestación, además de proporcionar capacitación y promover el intercambio internacional de conocimientos técnicos.

9. De igual importancia son las medidas que apoyen la formulación de marcos fiscales a medio plazo y proporcionen instrumentos analíticos que den a los encargados de formular políticas una información valiosa sobre las diferentes contrapartidas a corto y medio plazo para los países en desarrollo en relación con sus capacidades económicas, sociales y políticas para movilizar recursos nacionales públicos en favor del desarrollo. Estas medidas constituyen un elemento fundamental para el establecimiento de estrategias de ingresos y gastos que estén en consonancia con los objetivos nacionales de desarrollo.

10. Además, los planes de reforma fiscal y su ejecución deben garantizar la inclusividad y la transparencia de la movilización y el uso de recursos internos y la obligación de que los organismos competentes rindan cuentas. Dar prominencia a estos aspectos al concebir las políticas fiscales contribuye a estrechar una relación dinámica de confianza y cooperación entre la ciudadanía y el Estado. Se trata de un requisito fundamental para crear una cultura de cumplimiento de obligaciones y recaudación tributarias que constituye la base del éxito de los esfuerzos para movilizar los recursos internos públicos a un plazo más largo.

11. Al margen de esas consideraciones, que tienen un carácter amplio, la adopción de medidas más concretas puede contribuir a mejorar los marcos de política fiscal y su capacidad de movilizar eficazmente los recursos internos públicos en términos de ingresos y gastos.

12. En cuanto a los ingresos es preciso señalar que, si bien el crecimiento económico es la principal fuente de recursos internos, es crucial contar con mecanismos sólidos, aunque flexibles, para aumentar los ingresos públicos, como la implantación de una estructura tributaria amplia y progresiva que garantice un nivel básico de ingresos a lo largo de un ciclo económico. No hay un único modelo aplicable a todos los casos, pero cada vez es mayor la evidencia de que los países con unos ingresos tributarios inferiores al 15% del producto interno bruto tienen dificultades para financiar los servicios públicos y las funciones públicas básicas; sin embargo, los ingresos tributarios en la mitad aproximadamente de los países menos adelantados se sitúan por debajo de ese umbral⁴. El fortalecimiento de las instituciones públicas es fundamental para asegurar la observancia de las obligaciones tributarias y disuadir el fraude y la evasión fiscal. Además, la revisión de los códigos tributarios nacionales puede ayudar a mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la recaudación de los impuestos. Las reformas deben perseguir el equilibrio entre la capacidad de obtener ingresos a corto plazo, gracias a medidas como la modificación de los tipos de los impuestos indirectos, y la fijación de objetivos a medio plazo en materia de ingresos mediante la instauración de una estructura progresiva de impuestos directos. Con el apoyo de un diálogo nacional, un enfoque gradual de una reforma tributaria de ese tipo puede ayudar a asegurar la equidad y asimilar adecuadamente las prioridades nacionales. Son necesarias nuevas medidas para abordar el problema de la informalidad, en particular las encaminadas a mejorar significativamente la eficiencia de la recaudación impositiva y del registro de contribuyentes. La informalidad puede ser el resultado de condiciones estructurales, como la baja tasa de rentabilidad y limitaciones de capital; sin embargo, los costos de la inscripción registral y la observancia de las obligaciones tributarias pueden desempeñar un papel importante a la hora de facilitar el tránsito de las pequeñas y medianas empresas hacia el sector formal de la economía. Por último, debe prestarse una especial atención al control público por las autoridades nacionales de las rentas derivadas de los recursos naturales en los países en desarrollo. Muchos países en desarrollo ricos en recursos están empezando a revisar los marcos legales y reglamentarios en materia tributaria aplicables a las empresas multinacionales especializadas en la extracción de productos primarios y la evidencia indica que los beneficios fiscales concedidos en el pasado superaron el límite de lo razonable⁵. Por ello, las autoridades de los países en desarrollo deben estudiar los mecanismos disponibles para mejorar la participación del Estado en los rendimientos derivados de la extracción de productos básicos.

13. En cuanto al gasto, las autoridades deberían elaborar un panorama claro de prioridades encontradas. Las estructuras de gasto público en los países en desarrollo suelen caracterizarse por un alto grado de inflexibilidad, lo que se refleja en el hecho de que una gran parte del gasto público se destina a los gastos corrientes, así como por las frecuentes e importantes fluctuaciones resultante de la gran inestabilidad de un ciclo económico. En este contexto, es limitada la capacidad de los países en desarrollo para introducir cambios drásticos en la gestión de las finanzas públicas que permita sustentar un proceso de

⁴ V. Gaspar, L. Jaramillo y P. Wingender, 2016, *Political institutions, State building and tax capacity: Crossing the tipping point*, Fondo Monetario Internacional, Working Paper 16/233; Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2017, *Financing for Development: Progress and Prospects* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.17.I.5, Nueva York).

⁵ E/C.18/2010/CRP.13.

transformación estructural. Al igual que con los ingresos fiscales, es importante fijarse el objetivo de un proceso gradual de transformación que tenga en cuenta las preferencias nacionales. Un proceso transparente de asignación de partidas presupuestarias, contratación pública y provisión de bienes y servicios públicos es fundamental para establecer una relación de confianza y cooperación entre la ciudadanía y el Estado y para que fragüe una cultura de cumplimiento de obligaciones tributarias y de recaudación de impuestos. Además, las autoridades de los países en desarrollo deberían determinar los niveles adecuados de gasto e inversión en esferas fundamentales, incluidos unos niveles mínimos de protección social. Los países en desarrollo muy dependientes de los ingresos procedentes de las exportaciones de productos primarios son especialmente proclives a políticas fiscales procíclicas, que puede llevarlos a reducir el gasto social en épocas de choques externos que resultan perjudiciales para los precios de los productos básicos. La formulación de unos niveles mínimos de protección social efectiva obliga a la instauración de mecanismos que permitan a los países conservar los niveles de gasto en las esferas sociales clave a lo largo de un ciclo económico y al mismo tiempo crear instrumentos adicionales para actuar como una red de seguridad anticíclica. Este proceso debería ir acompañado de exámenes del gasto público, lo que puede contribuir a ampliar el espacio fiscal disponible para la protección social y para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

B. La banca de desarrollo nacional y subregional

14. La banca nacional de desarrollo puede desempeñar un papel destacado en la movilización de recursos nacionales públicos para el desarrollo sostenible, por lo general colmando las lagunas de financiación que dejan las entidades privadas, cuya financiación suele dirigirse a actividades comerciales. La principal carencia suele ser la falta de financiación para la transformación económica, lo que afecta a proyectos a gran escala con largos períodos de maduración que requieren financiación a largo plazo y entrañan riesgos que los bancos privados suelen ser reacios a asumir. Sin embargo, muchos proyectos a gran escala generan externalidades positivas con rendimientos sociales que superan a los privados. Esas externalidades son fundamentales para favorecer un crecimiento dinámico y la transformación estructural.

15. A diferencia de las entidades financieras privadas, que dependen de fuentes de financiación a corto plazo, los bancos de desarrollo nacionales tienen una estructura de pasivo que está pensada para la inversión a largo plazo, y a menudo con el mandato de financiarla, en particular en proyectos de infraestructura, sectores intensivos en capital y sectores estratégicos. Además, esos bancos no solo conceden préstamos, sino que también pueden adquirir participaciones en el capital social; de ahí su interés en supervisar de cerca los proyectos, ya que facilita la relación de la banca con las empresas tomadoras de sus préstamos. Esos bancos tienen conocimientos técnicos especializados propios que les permiten contribuir a la adopción de decisiones técnicas y operacionales para mejorar la calidad de los proyectos, y además pueden conseguir capital en otros lugares suscribiendo emisiones de acciones y atrayendo a otros prestamistas a través de acuerdos de financiación conjunta o aportando garantías.

16. Por todos estos motivos, los bancos nacionales de desarrollo se han convertido en unos valiosos instrumentos de política multifuncionales para hacer frente a las imperfecciones del mercado y los estrangulamientos del crecimiento, como parte de las estrategias generales de desarrollo nacional. Ante la evolución de esas estrategias, la banca nacional de desarrollo tiene la capacidad de adaptarse a los cambios de prioridades provocados por la rápida transformación estructural⁶. Y lo que es crucial: esos bancos pueden tener una función como parte de una política anticíclica dirigida a ayudar a mantener los niveles generales de inversión y proteger la estructura productiva del país durante una recesión económica. La protección de los sectores económicos existentes es

⁶ J. Hermann, 2010, “Los bancos de desarrollo en la era de la liberalización financiera: el caso del BNDES [Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social] en Brasil”, *Revista CEPAL*, [Comisión Económica para América Latina y el Caribe], 100: 193–208.

importante para facilitar una recuperación más rápida y sostenida, garantizando al mismo tiempo que la capacidad productiva de una economía no se vea desguarnecida por choques externos repentinos y distantes.

17. Los bancos nacionales de desarrollo suelen estar plenamente participados por el Estado, pero también es verdad que el sector privado puede tener una participación minoritaria o mayoritaria⁷. Actualmente operan más de 250 bancos de ese tipo, principalmente en Asia, seguida de América Latina y el Caribe, África, Oriente Medio y Europa y América del Norte y, según algunas estimaciones, en 2015, 5 bancos del Brasil, China, Alemania, la India y Sudáfrica representaban las tres quintas partes de los activos totales de la banca nacional de desarrollo en la economía globalizada⁸. Las estructuras de financiación de esos bancos pueden ser diversas y adoptar distintas formas; es fundamental encontrar la matriz exacta al establecer las fuentes de financiación y determinar hasta qué punto un banco puede desviarse de las consideraciones puramente comerciales para la consecución de objetivos de una política.

18. La crisis financiera mundial de 2008 propició que los bancos nacionales de desarrollo volviesen a adquirir un destacado protagonismo en las políticas, pues los países empezaron a buscar fuentes de financiación a largo plazo que estimularan la recuperación económica, y que hubiese una mayor aceptación de ese tipo de banca. Sin embargo, los países en desarrollo más pobres y más pequeños pueden encontrarse con mayores obstáculos para la creación de ese tipo de banca, debido a las limitaciones técnicas y de financiación, y, por tanto, podrían acogerse a los esfuerzos regionales concertados para crear bancos subregionales de desarrollo o mejorar los existentes como una forma de mancomunar los recursos y compartir las necesidades de financiación.

19. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, esa banca ha apoyado con éxito el fortalecimiento de los sectores productivos nacionales de sus miembros, en particular la elaboración de productos y servicios con valor añadido, así como la creación de empleos y la promoción del acceso a los servicios sociales. En cambio, en África, esos bancos tienen una capacidad limitada para financiar grandes proyectos orientados al desarrollo a una escala que satisfaga las necesidades de las subregiones respectivas⁹. Ello puede explicarse por su pequeña base de capital y por el hecho de que la mayoría de los accionistas son los países receptores de los préstamos y tienen pocos recursos propios. La creación de bancos subregionales de desarrollo en potencia puede ayudar a apoyar el desarrollo económico; por ello, aunque suponga una dificultad importante, cabe garantizar que se aborden los factores que limitan la capacidad de préstamo de los bancos, incluida la cuestión de las estructuras de gobernanza, para poder contribuir a mitigar los riesgos relacionados con una mayor capacidad de crédito, en particular cuando se trata de la financiación de proyectos a gran escala que son cruciales para promover el cambio estructural en los países en desarrollo.

C. Flujos financieros ilícitos procedentes de países en desarrollo

20. Los flujos financieros ilícitos son recursos obtenidos, transferidos o utilizados ilegal o ilícitamente. Un problema común en lo que respecta a los flujos financieros ilícitos procedentes de los países en desarrollo es identificar los flujos considerados potencialmente lesivos para el desarrollo económico. En las economías en desarrollo se están perdiendo recursos vitales para el desarrollo “debido a la facilidad con que puede aumentar la fuga de capitales en el contexto de un sistema financiero internacional floreciente, aunque opaco [y] una cuestión estrechamente relacionada con este fenómeno es la idea de que los flujos ilícitos de capital procedentes de las economías en desarrollo son indicativos de problemas

⁷ J. de Luna-Martínez y C. L. Vicente, 2012, Global survey of development banks, World Bank Policy Research Working Paper núm. 5969.

⁸ R. Studart y K. P. Gallagher, 2016, Infrastructure for sustainable development: The role of national development banks, Global Economic Governance Initiative Policy Brief núm. 7.

⁹ La UNCTAD, 2016a, *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2016: la transformación estructural al servicio de un crecimiento inclusivo y sostenido* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.16.II.D.5, Nueva York y Ginebra).

estructurales más profundos en la gobernanza política de esos países”¹⁰. Por ello, la preocupación que suscitan los flujos financieros ilícitos son reflejo de una serie de preocupaciones sobre las políticas pertinentes; sin embargo, los marcos analíticos subyacentes y las metodologías empíricas siguen siendo objeto de debate. Los flujos financieros no tienen por qué ser ilícitos si los correspondientes marcos legales no reflejan adecuadamente los intereses socioeconómicos más amplios de la ciudadanía o no regulan esos flujos. El Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África señala que “entre los diversos medios por los que se realizan las corrientes financieras ilícitas en África figuran la fijación de precios de transferencia abusivos, la manipulación de los precios de mercado, la facturación comercial fraudulenta de servicios e intangibles y la utilización de contratos celebrados en condiciones de desigualdad, medios todos ellos utilizados con fines de evasión fiscal, elusión fiscal agresiva y exportación ilegal de divisas”¹¹. La evasión fiscal es ilegal mientras que la elusión fiscal no, aunque está contemplada en el marco de los flujos financieros ilícitos.

21. Si bien no existe una definición convenida de flujos financieros ilícitos, se suelen agrupar en tres categorías, que no son mutuamente excluyentes ni exhaustivas, a saber: flujos procedentes de actividades delictivas transnacionales, flujos derivados de la corrupción y flujos relacionados con la tributación. Las estimaciones empíricas sugieren que, de estas tres categorías, alrededor de un tercio del total de los flujos financieros ilícitos corresponden a dinero procedente de actividades delictivas relacionadas con las drogas, la extorsión organizada y el terrorismo, y solo el 3% del total corresponde a los recursos resultantes de la corrupción, mientras que las transacciones transfronterizas relacionadas con los impuestos representan los dos tercios restantes de los flujos totales, de los que la mitad corresponden a la fijación de precios de transferencia por las empresas multinacionales¹². Sin embargo, los problemas no resueltos para su definición también impiden llegar a un acuerdo sobre cómo medir con precisión los flujos financieros ilícitos, en particular los flujos por motivos tributarios. Algunas prácticas tributarias conexas, como la erosión de la base imponible, el traslado de beneficios o la fijación de precios de transferencia se sitúan en una zona gris, dada la falta de un conjunto común de normas tributarias internacionales y las distintas interpretaciones y normas jurídicas a nivel nacional¹³.

22. A pesar de esas dificultades para su definición y medición, las estimaciones empíricas ofrecen órdenes de magnitud aproximados e indican que las sumas en cuestión, así como sus efectos en los recursos disponibles para el desarrollo, son considerables. En África, se estima que los países perdieron unos 854.000 millones de dólares en flujos financieros ilícitos en el período 1970-2008, lo que representa, por término medio, unos 22.000 millones de dólares anuales, cifra que es casi equivalente a la asistencia oficial para el desarrollo recibida por África en ese período¹⁴. En América Latina, se estima que los flujos financieros ilícitos ascendieron a un total de 765.000 millones de dólares en 2004-2013, una cuantía equivalente, por término medio, al 1,8% del producto interno bruto regional en ese período¹⁵.

23. Son preocupantes los flujos financieros ilícitos originados por las actividades delictivas. Una gran parte del producto del delito se canalizan ilícitamente hacia el extranjero, a menudo a refugios seguros, para su blanqueo y reutilización. La eficacia en la

¹⁰ P. Reuter, ed., 2012, *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries* (World Bank, Washington, D.C.).

¹¹ United Nations Economic Commission for Africa, 2015, *Illicit financial flows: Report of the High-level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*.

¹² UNCTAD, 2014, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2014: Gobernanza mundial y espacio para políticas de desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.14.II.D.4, Nueva York y Ginebra).

¹³ Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2017.

¹⁴ UNCTAD, 2016b, *Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.16.II.D.3, Nueva York y Ginebra).

¹⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017, *Flujos Financieros Ilícitos en América Latina y el Caribe* (publicación de las Naciones Unidas, Santiago), pág. 25.

lucha contra los flujos financieros ilícitos, en el contexto más amplio de la prevención del blanqueo de dinero, es, por consiguiente, fundamental para combatir la delincuencia organizada en la mayoría de sus formas, incluida la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de drogas y varias otras formas delictivas. Los flujos financieros ilícitos también suelen ser fundamentales para la financiación de actividades terroristas: el tráfico ilícito y sus ganancias en muchos casos financian directamente esas actividades o ganancias legítimamente obtenidas que se transfieren ilegalmente a tal fin. Por ello, fortalecer la intervención para combatir los flujos financieros ilícitos puede considerarse una de las estrategias más rentables que debe seguir la comunidad internacional en la esfera de la prevención del delito y la creación de capacidad en la materia.

24. Los flujos financieros ilícitos relacionados con la tributación revisten también una gran importancia para los países en desarrollo, puesto que la capacidad del Estado para recaudar impuestos se ha erosionado progresivamente en los últimos años, a pesar de las iniciativas de los gobiernos para fortalecer la capacidad tributaria como parte de los esfuerzos para mejorar la movilización de los recursos nacionales. La erosión fiscal socava los esfuerzos por financiar el progreso social y económico, así como el apoyo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como así lo destacó el Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África, una de las principales causas de esa erosión ha sido la creciente capacidad de las empresas multinacionales para evitar o eludir el pago de impuestos. En la base de este problema está la aparición de un sector muy sofisticado de servicios extraterritoriales, integrado por bancos internacionales, bufetes de abogados y grandes empresas de contabilidad, que prestan servicios profesionales para ayudar a las empresas multinacionales y las grandes empresas en el diseño de sistemas de planificación fiscal con el objetivo último de reducir al mínimo el pago de impuestos sobre una base consolidada. Puede conllevar la transferencia de fondos de jurisdicciones de alta a baja tributación para evitar o evadir impuestos en las zonas en que se originan los fondos¹⁶. Con respecto a las empresas multinacionales, esas transferencias suelen adoptar la forma de operaciones entre empresas filiales, por ejemplo, mediante la fijación de precios de transferencia o la transferencia de bienes y servicios entre filiales a precios que no reflejan el verdadero valor de los activos subyacentes, pero cuya finalidad es facilitar el traslado de beneficios de una jurisdicción de alta tributación a una donde es baja.

25. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos destaca que los países más pobres son los que más tienen que perder con esas prácticas, por cuanto los impuestos sobre la renta de las sociedades constituyen una gran parte de sus ingresos totales; en 2012, en los países de renta baja y de renta media baja, los impuestos sobre la renta de las sociedades representan por término medio cerca del 16% de los ingresos totales, frente a menos del 9%, en promedio, en los países de renta alta¹⁷. La lucha contra las prácticas de erosión de la base imponible y el traslado de beneficios es, por tanto, de vital importancia para apoyar la mejora de la capacidad tributaria en los países en desarrollo y es parte de un problema más amplio como es el de la movilización de recursos nacionales públicos. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, entre las cuestiones fundamentales que enfrentan esos países en lo que respecta a las prácticas de erosión de la base imponible y de traslado de beneficios figuran los pagos excesivos a filiales extranjeras en forma de intereses, cargos por servicios, gastos de gestión y regalías; las presiones para ofrecer incentivos fiscales; el desvío de beneficios empresariales mediante la reestructuración de empresas; y la utilización por las filiales de medios sofisticados para acogerse a los beneficios de los convenios de doble imposición. Los países en desarrollo tienen planteados múltiples desafíos cuando se trata de solventar problemas como la falta de medidas y marcos legislativos apropiados y la insuficiencia de información y capacidad para aplicar normas complejas y luchar contra las prácticas de erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de las empresas multinacionales¹⁸.

¹⁶ UNCTAD, 2016a.

¹⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2014, *Report to Group of Twenty Development Working Group on the Impact of Base Erosion and Profit-Shifting in Low-Income Countries*, part 1, (París).

¹⁸ *Ibid.*

26. Como sucede con los flujos financieros ilícitos en general, no hay estimaciones mundiales precisas o exhaustivas de la magnitud de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Sin embargo, se han hecho estimaciones aproximadas de las pérdidas de ingresos ocasionadas por esas prácticas. Un estudio sugiere que, a nivel mundial, esas pérdidas fueron de entre un 4% y un 10% de los rendimientos generados por el impuesto sobre la renta de las sociedades, lo que equivale a una pérdida acumulada de ingresos de entre 0,9 y 2,1 billones de dólares en el período 2005-2014¹⁹. Se estima que dos tercios de estas pérdidas cabe atribuirlos al traslado de beneficios y el tercio restante a las diferencias entre los sistemas fiscales y el trato fiscal preferente²⁰. Otro estudio señala que en 2013 las pérdidas a nivel mundial de ingresos por la transferencia de beneficios por las empresas multinacionales pueden haber ascendido a unos 600.000 millones de dólares, teniendo en cuenta el hecho de que los efectos de la transferencia de beneficios en los ingresos públicos pueden manifestarse únicamente al cabo de un tiempo²¹. Sin embargo, otro estudio constató que la proporción de los beneficios obtenidos por las empresas de los Estados Unidos de América, dentro o fuera del país, y depositados en paraísos fiscales se decuplicó entre principios del decenio de 1980 y 2013²². La UNCTAD ha estimado que los países en desarrollo perdieron unos 100.000 millones de dólares al año en ingresos fiscales adeudados por las empresas multinacionales, exclusivamente debido a la utilización de centros financieros extraterritoriales como un vehículo de inversión²³. Dada la mayor dependencia de los países en desarrollo de los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta de las sociedades, así como la mayor debilidad de sus capacidades de ejecución de la ley, es probable que la pérdida de ingresos públicos por esas prácticas sea proporcionalmente mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados.

27. A pesar de las serias limitaciones, la adopción de medidas a nivel nacional en los países en desarrollo ha arrojado resultados concretos. Entre los ejemplos figuran un aumento de 33 millones de dólares en los ingresos tributarios de Kenya entre 2012 y 2013, a raíz de un programa de capacitación sobre acuerdos previos sobre precios de transferencia, y los ajustes de precios de transferencia por un valor de 110 millones de dólares en Viet Nam en 2013, tras un incremento de las inspecciones llevadas a cabo por las autoridades tributarias como parte de las medidas para hacer cumplir las normas nacionales en materia de precios de transferencia²⁴. Con todo, estos esfuerzos pueden ser insuficientes. Así, por ejemplo, Kenya pudo beneficiarse de las actividades de fomento de la capacidad de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que creó una unidad de precios de transferencia integrada por unos 20 funcionarios; se contrató a otras tantas personas “para asesorar en materia de fijación de precios de transferencia en una única empresa del sector privado radicada en Nairobi”²⁵.

28. Las medidas adoptadas por los países en desarrollo pueden repercutir en la manera de abordar la cuestión de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Sin embargo, las normas tributarias que pueden administrarse fácilmente y en consonancia con los recursos y las capacidades de ejecución de los países en desarrollo son las que resultan más necesarias. En lugar de adaptar complejas normas internacionales mediante instrumentos e instrumentales especializados, hay que realizar esfuerzos a la elaboración de normas más simples y claras que sean más idóneas para aumentar las capacidades tributarias en los países en desarrollo y desarrollados. Además, es importante mejorar la participación de los países en desarrollo en la concepción de normas y reglas internacionales para reducir la erosión fiscal basada en la erosión de la base imponible, el

¹⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015, *Measuring and Monitoring Base Erosion and Profit-Shifting: Action 11 – 2015 Final Report* (París).

²⁰ *Ibid.*

²¹ E. Crivelli, R. De Mooij y M. Keen, 2015, Base erosion, profit shifting and developing countries, International Monetary Fund Working Paper 15/118.

²² G. Zucman, 2014, “Taxing across borders: tracking personal wealth and corporate profits”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, núm. 4, págs. 121 a 148.

²³ UNCTAD, 2015, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.15.II.D.5, Nueva York y Ginebra).

²⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2014, parte 2.

²⁵ S. Picciotto, ed., 2017, *Taxing Multinational Enterprises as Unitary Firms* (Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

traslado de beneficios y otras prácticas con el fin de respaldar sus esfuerzos encaminados a combatir la erosión fiscal.

D. Cooperación internacional en materia tributaria

29. La lucha contra los flujos financieros ilícitos ha sido uno de los principales factores que han impulsado la cooperación internacional en materia tributaria en los últimos años. En general, la cooperación tributaria internacional cobra una especial importancia en un mundo de hiperglobalización, en el que los sistemas tributarios de algunos países pueden afectar a la recaudación de ingresos públicos en otros países. Esos efectos transnacionales pueden ser resultado de la evasión fiscal, por ejemplo, si particulares con grandes patrimonios colocan activos financieros en paraísos fiscales, así como de flujos financieros ilícitos derivados de la contabilidad creativa o de prácticas de fijación de precios de transferencia por empresas multinacionales.

30. Un aspecto importante del actual debate sobre esta cuestión es la revisión y la actualización de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la Doble Tributación entre Países Desarrollados y Países en Desarrollo. El modelo tiene por objeto orientar a los países que participen en tratados tributarios bilaterales para evitar la doble imposición de las empresas multinacionales y al mismo tiempo promover la recaudación de ingresos y el crecimiento económico, especialmente en los países en desarrollo. Las directrices ayudarán a contener la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios resultantes de estrategias de elusión fiscal de las empresas multinacionales que explotan las lagunas y desajustes en la normativa tributaria para trasladar los beneficios a jurisdicciones de baja o nula imposición fiscal. Su objetivo es establecer parámetros de cooperación internacional, como medidas más efectivas contra el abuso de convenios fiscales y un código de conducta para el intercambio automático de información financiera, por el que se puede conceder a los países en desarrollo un período de transición durante el cual reciben datos sin obligación de reciprocidad, adaptando al mismo tiempo su sistema fiscal para garantizar la confidencialidad de sus contribuyentes.

31. Una segunda contribución importante al debate actual es la actualización y mejora del *Manual práctico de las Naciones Unidas sobre la fijación de precios de transferencia para los países en desarrollo*, publicado en abril de 2017, en que se aborda la falta de información sobre las actividades y las operaciones mundiales de las empresas multinacionales que facilite la manipulación de los precios de sus actividades para reducir al mínimo los impuestos. Uno de los enfoques básicos son los servicios prestados en el seno del grupo y los activos intangibles, en particular la elaboración de definiciones claras y transparentes para la tarificación de los servicios de empresas asociadas. Asimismo, en octubre de 2017 se publicará un manual de las Naciones Unidas sobre la tributación de las industrias extractivas en los países en desarrollo, cuyo objeto es promover la coordinación y la claridad con respecto a los regímenes tributarios de las industrias extractivas. En él se aborda el desafío de compaginar la protección de la base imponible nacional, manteniendo los derechos de imposición en la fuente, con la atracción y conservación de los flujos de inversión extranjera directa mediante incentivos fiscales.

32. La Plataforma para la Colaboración Tributaria, que fue creada en 2016 por una iniciativa conjunta del Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, tiene por objeto intensificar la cooperación en cuestiones tributarias, con el fin de fortalecer su apoyo a las actividades de fomento de la capacidad dirigidas a los países en desarrollo. Uno de los retos principales es la necesidad de un foro mundial único e inclusivo para la cooperación tributaria internacional a nivel intergubernamental. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se recalca que solo un foro universal puede examinar de manera eficaz los asuntos conexos de manera inclusiva y reflejar adecuadamente las preocupaciones de los países en desarrollo (párrafo 28).

33. Otra dificultad estriba en conjugar la asistencia tributaria y el cobro de impuestos en un sistema único de cooperación fiscal. Los países en desarrollo que son paraísos fiscales no tendrían nada que ganar con esa labor. Además, el cobro de impuestos beneficiaría sobre

todo a los países en desarrollo más ricos y que estén más integrados en la economía mundial, mientras que la asistencia oficial para el desarrollo se centra en los países y regiones más pobres, en particular de África.

III. Cooperación internacional para el desarrollo

34. El ámbito de acción II.C de la Agenda de Acción de Addis Abeba plantea una serie de cuestiones con respecto al papel de la financiación pública internacional para el desarrollo, en particular la asistencia oficial para el desarrollo. Se hace hincapié en la necesidad de cumplir los compromisos existentes, la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur, incluido el papel de la banca multilateral de desarrollo, y la necesidad de utilizar la financiación pública internacional, como la asistencia oficial para el desarrollo, para catalizar la movilización de recursos adicionales a partir de otras fuentes, tanto públicas como privadas (párrafos 53, 54, 56, 57 y 70). En este contexto, en la Agenda se reconoce la importancia de tener en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible, a saber: la económica, la relacionada con el cambio climático y la humanitaria (párrafo 62). Por último, en la Agenda se resaltan los retos que específicamente deben superar los países de renta media (párrafos 71 y 72).

A. La asistencia oficial para el desarrollo y la financiación combinada

35. La UNCTAD estima que la aplicación de la Agenda 2030 entrañará un costo aproximado 2,5 billones de dólares anuales en los países en desarrollo²⁶. Para alcanzar el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (poner fin a la pobreza) de aquí a 2030, suponiendo que el ahorro, la inversión extranjera directa y la asistencia oficial para el desarrollo se mantendrán en los niveles actuales, el producto interno bruto de África debe crecer a tasas de dos dígitos superiores al 15% anual²⁷. Solo la inversión en el desarrollo de la infraestructura, que es uno de los principales factores de estrangulamiento para la transformación económica y el crecimiento sostenible, supone hacer frente a unas necesidades de financiación a nivel mundial de entre 5 y 7 billones de dólares anuales²⁸. Con respecto a los países en desarrollo, las insuficiencias en la financiación de la infraestructura se estiman en 1,0-1,4 billones de dólares anuales²⁹. En este contexto, revisten una gran importancia para apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio la financiación pública internacional y la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo; sin embargo, la movilización de recursos públicos internos y flujos de capital privado nacional e internacional son fundamentales para colmar las actuales insuficiencias de financiación.

36. En 2016, la asistencia oficial para el desarrollo neta de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo alcanzó su nivel más alto hasta la fecha, esto es, 146.200 millones de dólares, lo que supone un aumento frente a los 131.500 millones de dólares en 2015 y representa un incremento del 8,9% en términos reales³⁰. En cuanto porcentaje del ingreso nacional bruto de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, la asistencia oficial para el desarrollo ascendió al 0,32%, que es la ratio más alta desde 2005. Ello supone la continuación de una prolongada tendencia alcista de la asistencia oficial para el desarrollo, que aumentó un 83% en términos reales en el período 2000-2015. Sin embargo, el aumento registrado en 2016 obedeció en parte a los grandes

²⁶ UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals – An Action Plan* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.II.D.1, Nueva York y Ginebra).

²⁷ UNCTAD, 2016b.

²⁸ A/69/315.

²⁹ A. Bhattacharya y M. Romani, 2013, Meeting the infrastructure challenge: The case for a new development bank: puede obtenerse en https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4_2-1.pdf (página consultada el 24 de agosto de 2017).

³⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2017, Development aid rises again in 2016; disponible en <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf> (página consultada el 24 de agosto de 2017).

incrementos de los costes ligados a la asistencia a los refugiados, que pasaron de 12.100 millones de dólares en 2015 a 15.400 millones en 2016 y del 9,2 al 10,8% de la asistencia oficial para el desarrollo neta, esto es, un aumento del 27,5% en términos reales. Otros factores que impulsaron el aumento fueron, entre otros, un significativo aumento del alivio de la deuda neta, que pasó de 431 millones de dólares en 2015 a 2.500 millones en 2016, debido al alivio excepcional de la deuda de Cuba y, además, la asistencia oficial para el desarrollo asignada a la ayuda humanitaria creció un 8% en 2016 con respecto a 2015, alcanzando los 14.400 millones de dólares³¹.

37. El aumento general de la asistencia oficial para el desarrollo oculta una continuada tendencia bajista de la ayuda a los países más pobres. Por ejemplo, la asistencia oficial para el desarrollo neta a África disminuyó en un 0,5% en términos reales en 2016 con respecto a 2015, para situarse en 27.000 millones de dólares, de los que 24.000 millones se asignaron al África Subsahariana, lo que supone que en 2016 se registró una disminución del 0,7% con respecto al nivel de 2015. Además, en el mismo período, la asistencia oficial para el desarrollo neta de carácter bilateral a los países menos adelantados se redujo en un 3,9% en términos reales y bajó hasta los 24.000 millones de dólares. Esta tendencia es muy preocupante, puesto que los países menos adelantados dependen de la asistencia oficial para el desarrollo, que representa más de dos tercios de su financiación externa. Además, si bien es positiva la tendencia general alcista en la prestación de la asistencia oficial para el desarrollo, sigue siendo insuficiente respecto al compromiso contraído por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de dedicar el 0,7% del ingreso nacional bruto³². Si todos los miembros hubiesen dedicado el 0,7%, el total de la asistencia oficial para el desarrollo en 2016 habría ascendido a 316.400 millones de dólares³³. En 2016, los niveles netos y brutos de la asistencia oficial para el desarrollo fueron inferiores a esa suma en 173.800 millones de dólares y 161.500 millones, respectivamente. La cuantía de la asistencia oficial para el desarrollo brindada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo sigue siendo modesta en comparación con el déficit de la financiación para los Objetivos, que es de alrededor de 2,5 billones de dólares anuales en los países en desarrollo. El cumplimiento cabal del compromiso constituiría una importante fuente de financiación externa para los países en desarrollo.

38. Como respuesta, al menos en parte, al aumento de las necesidades de financiación para el logro de los Objetivos, se ha promovido la utilización de la financiación combinada y de nuevos instrumentos de financiación, entre ellos, la Plataforma de Innovación Financiera para los Objetivos de Desarrollo Sostenible puesta en marcha en octubre de 2016 por el Secretario General de las Naciones Unidas. El objetivo es utilizar la financiación convencional para el desarrollo, tanto la bilateral como la multilateral, con una visión estratégica, a fin de facilitar la movilización de capital privado para proyectos de inversión con un alto impacto en el desarrollo³⁴. Los instrumentos de financiación combinada son diversos y no siempre nuevos y entre ellos figuran las asociaciones público-privadas, los fondos de estímulo y el capital de riesgo para actividades de innovación, las garantías públicas de crédito, los seguros contra riesgos políticos, los compromisos comerciales por adelantado, los bonos de impacto social o en el desarrollo, los préstamos sindicados y las participaciones en vehículos de inversión colectiva³⁵.

39. A fin de estudiar la trayectoria de esas formas adicionales de financiación, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos se ha puesto al frente de la elaboración del nuevo marco de medición estadística (Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible), cuyo objetivo es medir todos los flujos financieros externos de los donantes tradicionales y recientes, ya sean de carácter público o privado, en forma de financiación

³¹ *Ibid.*

³² En 2015, seis países alcanzaron o superaron ese objetivo, a saber: Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia.

³³ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de las estimaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos relativas a la asistencia oficial para el desarrollo y el ingreso nacional bruto correspondientes a 2016.

³⁴ Foro Económico Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015, *Blended Finance Vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders* (Ginebra).

³⁵ Para un análisis en profundidad de los instrumentos de financiación combinada, véase A/69/315.

combinada o en condiciones preferentes o no preferentes, dirigidos a apoyar bienes públicos mundiales y el desarrollo sostenible en los países en desarrollo. Con el marco se pretende apoyar la meta 17.3 (movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo) del Objetivo 17, que persigue revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. La finalidad del marco es complementar las estadísticas existentes que proporcionan los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo y no sustituir la asistencia oficial para el desarrollo, y con él se pretende medir las contribuciones brutas de los donantes en relación con las necesidades de financiación de los países receptores. Queda mucho por hacer en relación con el establecimiento de las clasificaciones estadísticas y límites para asegurar la compatibilidad del marco con las actuales bases de datos estadísticos pertinentes y con las tareas de identificación de los países, sectores y organizaciones que reúnan las condiciones con el fin último de asegurar que los datos sean pertinentes, comparables y solventes³⁶. En un estudio de los instrumentos de financiación combinada de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos se constató que esos instrumentos habían movilizado, según sus estimaciones, unos 36.400 millones de dólares de capital privado a lo largo de los tres años del período 2010-2014, cantidad que es insuficiente para financiar el déficit de financiación para el logro de los Objetivos, que es de unos 2,5 billones de dólares anuales en los países en desarrollo.

40. En el contexto de las consultas en curso sobre el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible, se han expresado algunos motivos de preocupación al respecto³⁷. La mayoría de esos motivos tienen que ver con la transparencia del marco y la contabilización clara y separada de los costos y beneficios a más largo plazo de los distintos tipos de flujos financieros y los instrumentos de financiación, así como con sus efectos sobre el desarrollo. Otro motivo de preocupación es la persistencia de la aplicabilidad del principio de adicionalidad a la asistencia oficial para el desarrollo convencional y el posible riesgo de que los países donantes reduzcan sus asignaciones a la ayuda mediante la sustitución de la asistencia oficial para el desarrollo por otras formas de financiación contempladas en el marco, lo que menoscaba aún más los esfuerzos para alcanzar el umbral del 0,7%. También preocupa que el amplio alcance de la definición de flujo financiero que adopta el marco pueda difuminar las funciones económicas básicas de la financiación para el desarrollo y el enfoque puesto en la consecución de los objetivos, al desviar la financiación para el desarrollo hacia esferas conexas, aunque más amplias, como la solución de controversias.

41. Un ejemplo del problema que plantea la falta de claridad de la contabilidad de la asistencia oficial para el desarrollo, en el caso de los planes no tradicionales de financiación pública internacional, es la financiación para el clima, que además de nueva es adicional. En varios documentos convenidos internacionalmente, como el Acuerdo de Copenhague aprobado en la 15ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 2009, se declara que será necesaria una financiación nueva y adicional para el clima³⁸; aunque no está claro cómo debe definirse la adicionalidad en el caso de la financiación para el clima ni cómo consignarla en las estadísticas sobre la asistencia oficial para el desarrollo. La consecuencia es que han empezado a manifestarse algunas tendencias preocupantes. Se ha convertido en práctica habitual fusionar la financiación relacionada con el clima con los presupuestos de asistencia oficial para el desarrollo, debido a que las coincidencias con la asistencia oficial para el desarrollo y la amplia definición de esta permiten hacerlo. La mayor parte de los fondos habilitados por los Estados miembros, en virtud del compromiso contraído por los países desarrollados en el Acuerdo de Copenhague de aportar 30.000 millones de dólares para la adaptación al

³⁶ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2016, Total official support for sustainable development: A new statistical measure for the Sustainable Development Goals era, disponible en <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm> (página consultada el 24 de agosto de 2017).

³⁷ Véase <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd-public-consultation.htm>.

³⁸ Este compromiso se contrajo en el Protocolo de Kyoto, 1992, artículo 11, y en el Plan de Acción de Bali (decisión 1/CP. 13), párrafo 1, e) e i), del 13º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (FCCC/CP/2007/6/Add.1).

cambio climático y la mitigación de sus consecuencias, proviene de los presupuestos de asistencia oficial para el desarrollo³⁹. Es preciso apoyar las iniciativas en curso para crear mecanismos de presentación de informes que permitan separar la presentación de informes sobre la financiación para el clima y evitar la doble contabilización⁴⁰.

B. Banca multilateral de desarrollo

42. Las necesidades de financiación para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible son considerables. La falta de financiación no se debe a la insuficiencia del ahorro mundial; a nivel mundial, los inversores institucionales administran actualmente activos por un total de 115 billones de dólares⁴¹. La mayoría son títulos valores de países desarrollados y otros activos que ofrecen bajos rendimientos. Los bancos multilaterales de desarrollo y otros bancos internacionales, tanto los ya existentes como los nuevos, resultan, por tanto, necesarios para encauzar la financiación del ahorrador final hacia proyectos de desarrollo. Los bancos de desarrollo, por consiguiente, pueden ser agentes fundamentales en el desarrollo, al proporcionar financiación a largo plazo directamente desde sus fuentes de financiación, al aprovechar nuevas fuentes y al habilitar recursos adicionales, incluso privados, mediante la cofinanciación de proyectos con otros asociados.

43. La banca multilateral de desarrollo y otros bancos internacionales puede desempeñar un papel fundamental, no solo como financiadores directos de, por ejemplo, la tan necesaria inversión en infraestructura, sino también como creadores de mercado, creando y ofreciendo instrumentos de financiación que mejoren la distribución de riesgos a más largo plazo entre acreedores y tomadores de préstamos. También pueden ayudar a mitigar las deficiencias de información que enfrenta el sector privado cuando desempeñan funciones de selección, evaluación y supervisión para mejorar la calidad de los proyectos y, en caso necesario, pueden implicarse con los inversores privados celebrando con ellos tipos de acuerdos de financiación conjunta.

44. Además, los bancos multilaterales de desarrollo pueden ayudar a satisfacer la necesidad de los países de renta baja ingresos de acceder a préstamos con tipos bonificados para financiar proyectos socioeconómicos. Sin embargo, si ya el número de bancos multilaterales de desarrollo y otros bancos internacionales es muy reducido de por sí, encima ha sido limitada y lenta la concesión de préstamos, salvo en el caso del Banco Europeo de Inversiones. Por ello, uno de los retos fundamentales es acometer una reforma de la gobernanza de los bancos multilaterales de desarrollo que permita aumentar su base de capital y que la actividad crediticia represente una proporción mayor del total de sus activos.

45. Ante la insuficiencia de la financiación para el desarrollo y, en particular, como respuesta a la lentitud del ritmo de las reformas de la gobernanza de los actuales bancos multilaterales de desarrollo, están apareciendo bancos multilaterales de desarrollo impulsados por algunos países en desarrollo. Su concepción y configuración institucional están pensadas para solventar la escasez de capital a largo plazo para acometer inversiones en ámbitos cruciales de la infraestructura. Entre esas iniciativas recientes destaca la creación del Nuevo Banco de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

46. El establecimiento de estos dos bancos es una iniciativa positiva, no solo por los motivos indicados anteriormente, sino también por el potencial que tienen para fortalecer una red de bancos de desarrollo a nivel nacional, (sub)regional e internacional. Además, su creación es oportuna, puesto que los nuevos bancos de desarrollo pueden ser un medio importante para canalizar al menos parte del ahorro y la liquidez mundiales hacia una inversión tan necesaria como la inversión productiva y a largo plazo, con miras, entre otras

³⁹ I. Knoke y M. Duwe, 2012, *Climate Change Financing: The Concept of Additionality in the Light of the Commission Proposal for a Development Cooperation Instrument for 2014-2020*, Unión Europea.

⁴⁰ Véase UNCTAD, 2015, "New and additional" climate finance: A continuing lack of clarity, Policy Brief No. 41.

⁴¹ Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2017.

cosas, al logro de los Objetivos. La nueva banca multilateral de desarrollo impulsada por el Sur puede colaborar estrechamente con los bancos de desarrollo multilaterales y nacionales que ya tengan una larga trayectoria para complementar y mejorar las prácticas crediticias. Si bien los bancos multilaterales de desarrollo puede que tengan una mayor experiencia y conocimientos en los aspectos técnicos y financieros del crédito, los bancos nacionales de desarrollo conocen mejor la realidad local y, por ello, pueden contribuir a reducir las asimetrías de información a nivel nacional. Si se asocian estratégicamente con los bancos de desarrollo tanto multilaterales como nacionales, los nuevos bancos multilaterales de desarrollo pueden conformar la financiación del desarrollo en el siglo XXI. La principal fortaleza de esa red radicaría en su diversidad en términos de conocimientos especializados, enfoque, prácticas operacionales y cobertura geográfica.

C. La trampa de la renta media

47. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se reconoce que los países de renta media “aún se enfrentan a dificultades considerables para alcanzar el desarrollo sostenible” (párrafo 71). Hay un debate entablado sobre las causas del estancamiento en los niveles de renta media y sobre el hecho de que los países en desarrollo no hayan dejado la categoría de países de renta baja con la vista puesta en su incorporación al grupo de países desarrollados. Las explicaciones son diversas y van desde factores estructurales que crean puntos de inflexión en el proceso de desarrollo —como las presiones alcistas sobre los salarios reales resultado de que el excedente de mano de obra barata de los sectores tradicionales de la economía es absorbido en los modernos sectores manufactureros, o que los estrangulamientos en términos de capacidades técnico-profesionales hagan más difícil, a partir de un determinado momento, ascender por la escalera tecnológica— a consideraciones más generales, como los crecientes obstáculos a la continuidad de la diversificación económica en la actual coyuntura de inestabilidad y lento crecimiento de la economía mundial, a lo que hay que sumar las mayores exigencias en términos de infraestructura y capacidades institucionales y políticas que tienen los países de renta media⁴².

48. En las deliberaciones sobre la cooperación internacional para el desarrollo y la financiación pública internacional para el desarrollo deben tenerse en cuenta los distintos problemas que enfrentan los países en desarrollo en diferentes etapas de la evolución de su renta *per capita* y la dinámica de la transformación estructural. En particular, desde una perspectiva histórica, cuanto más tarde emprendan esos países los procesos de industrialización y convergencia, más difíciles serán los esfuerzos de inversión que son fundamentales para posibilitar la expansión y las sinergias, aumentar la productividad y mejorar su competitividad internacional⁴³. Aun cuando puedan atenderse las necesidades de inversión para emprender un camino hacia la industrialización y el desarrollo económico, siempre resulta difícil mantener ese esfuerzo y permanecer en la senda del desarrollo sostenible. En los últimos decenios, muchas economías de renta media que habían comenzado a cerrar una relativa brecha de productividad con respecto a las economías desarrolladas han visto cómo se producía un retroceso en esa senda y cómo esa brecha volvía a ensancharse en vez de estrecharse. Permanecer en la senda del desarrollo sostenible no es automática; por lo que la comunidad internacional debe estudiar con la misma intensidad los problemas a que se enfrentan los países en desarrollo que se encuentran en esa vía y tienen que mantener esa dinámica que los problemas que deben enfrentar los países en desarrollo más pobres y menos diversificados, que deben superar el reto de orquestar esfuerzos inversores iniciales para iniciar el proceso de convergencia y el desarrollo sostenible.

⁴² UNCTAD, 2016a, págs. 40 y 41. Véase asimismo R. Doner y B Schneider, 2016, The middle-income trap: More politics than economics; puede consultarse en web.mit.edu/polisci/people/faculty/documents/SchneiderandDoner2016.pdf.

⁴³ UNCTAD, 2016a, pág. 45.

IV. Conclusión y cuestiones de política

49. En la presente nota se resumen una serie de cuestiones básicas con respecto a los ámbitos de acción II.A, relativo a los recursos públicos nacionales, y II.C, relativo a la cooperación internacional para el desarrollo, de la Agenda de Acción de Addis Abeba. Se destacan los temas y las cuestiones de política más importantes para proseguir el debate y las deliberaciones en el primer período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo.

50. Muchos de los temas y cuestiones de política planteadas en el programa están estrechamente relacionados entre sí, como también lo están los dos ámbitos de acción y las correspondientes preguntas orientativas que se examinarán en el primer período de sesiones. La movilización de recursos públicos internos no se lleva a cabo al margen de la economía mundial, como lo demuestra la creciente preocupación por los perjuicios que los flujos financieros transfronterizos ilícitos causan a los ingresos del Estado y a las instituciones públicas. Puede resultar difícil lograr mejoras sustanciales en muchos marcos y regímenes tributarios de países en desarrollo sin tener en cuenta los efectos indirectos que suscitan en los sistemas fiscales nacionales la cobertura mundial de las actividades de algunos agentes económicos, como las empresas multinacionales. Asimismo, los bancos de desarrollo nacionales y subregionales pueden interactuar de una manera útil con los bancos multilaterales de desarrollo para mejorar las prácticas de concesión de préstamos, así como las capacidades generales de ingeniería financiera y regulación. Las grandes carencias en la financiación para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible plantean problemas con características particulares, que hacen que la financiación pública internacional y la cooperación internacional para el desarrollo tenga que desempeñar un papel importante en el apoyo a los esfuerzos de los Estados para movilizar recursos públicos y para potenciar la financiación privada en favor del desarrollo sostenible. Algunos de los nuevos instrumentos para promover la financiación combinada están relativamente poco probados en lo que respecta a su eficacia cuando se trata de proporcionar de manera fiable inversión productiva a largo plazo y a sus consiguientes efectos en el desarrollo. Por ello, existe un amplio espacio para profundizar en el análisis de esta esfera particular.

51. Estas consideraciones ponen de relieve las preocupaciones fundamentales de política en esos ámbitos que podrían ser analizadas en el primer período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo, que pueden expresarse de la manera siguiente:

a) ¿Cómo pueden afinarse los instrumentos internos de política para la movilización de recursos, como, por ejemplo, los marcos tributarios nacionales, el diseño de la política fiscal y la banca de desarrollo, para permitir a los gobiernos de los países en desarrollo aprovechar el espacio nacional de política en beneficio de la financiación para el desarrollo a largo plazo en el contexto de un entorno económico mundial incierto e inestable?

b) ¿Cómo puede mejorarse la coordinación sistemática entre países e iniciativas multilaterales de las políticas macroeconómicas para promover la financiación del desarrollo, en particular en lo que respecta a la reducción de los flujos financieros ilícitos procedentes de países en desarrollo, la cooperación internacional en cuestiones de tributación y la banca multilateral para el desarrollo?

c) ¿Cuál es el papel de la financiación pública internacional y la cooperación para el desarrollo para subsanar las insuficiencias en la financiación del desarrollo, en particular en lo que respecta a la falta de financiación para la Agenda 2030? ¿Cómo habría que definir, o redefinir, la asistencia oficial para el desarrollo en relación con nuevos instrumentos de financiación orientados a la cooperación público-privada y la financiación combinada?

d) ¿En qué medida los países de renta baja y media enfrentan desafíos muy diferentes, suponiendo que los hay, en lo que respecta a los mecanismos y políticas de financiación nacionales e internacionales?