



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
12 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo 65º período de sesiones (primera parte)

Ginebra, 4 a 12 de junio de 2018

Tema 2 c) del programa provisional

Freno a las fugas financieras y movilización de recursos nacionales e internacionales para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tropieza con un déficit financiero que asciende a billones de dólares. La movilización de recursos nacionales puede contribuir a paliar ese déficit, pero requiere combinar un aumento de los ingresos públicos con la creación de un nexo virtuoso entre beneficios e inversión. Los flujos financieros ilícitos procedentes de países en desarrollo suponen un enorme problema que dificulta la movilización de fondos para el desarrollo, por lo que hacen necesaria una estrecha cooperación a nivel nacional e internacional. Las estimaciones de la magnitud de esos flujos no son precisas y varían de un estudio a otro, pero en todos los casos se cifran en cientos de miles de millones de dólares anuales, dos tercios de los cuales corresponden a transacciones relativas a la tributación transfronteriza. Los flujos financieros ilícitos pueden tener, directa e indirectamente, importantes consecuencias nocivas para los Estados y la sociedad, y uno de los principales motivos de preocupación es su impacto en la igualdad de los ingresos dentro de los países y entre ellos. En la presente nota se formulan recomendaciones de políticas para combatir ese fenómeno.



I. Movilización de recursos nacionales e internacionales para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible: principales consideraciones

1. La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tropieza con un déficit de financiación considerable. Aunque las estimaciones varían, probablemente se cifre en billones de dólares, habida cuenta de los actuales niveles de inversión¹. Desde el punto de vista de la movilización de recursos nacionales, para cubrir ese déficit es preciso combinar un aumento de los ingresos públicos con la creación de un nexo virtuoso entre beneficios e inversión.
2. El nexo entre beneficios e inversión conlleva interacciones dinámicas entre las expectativas de obtención de una rentabilidad elevada que motivan la inversión privada y, si se cumplen en los mercados, aumentan la capacidad de las empresas nacionales para financiar las inversiones futuras con los beneficios no distribuidos. Así pues, la actividad de inversión, no está estrictamente determinada por los niveles de ahorro preexistentes que, por definición, pueden ser bajos².
3. Esencialmente, un nexo entre beneficios e inversión autosostenido no surge de manera espontánea, sino que requiere una intervención coordinada y proactiva en el ámbito de las políticas. Revisten crucial importancia los sistemas bancarios nacionales, que pueden proporcionar liquidez y ajustar la creación de crédito a las prioridades de desarrollo, entre otras cosas, para la inversión pública a gran escala en infraestructuras básicas necesarias que se caracterizan por generar grandes beneficios sociales a largo plazo, pero una escasa rentabilidad privada a corto plazo. El nexo entre beneficios e inversión también exige la utilización de instrumentos financieros que creen rentas temporales de aprendizaje para las empresas dinámicas de los sectores prioritarios, a fin de promover la capacidad de innovación nacional.
4. Desde el punto de vista de la movilización de recursos internacionales para la transformación estructural, el medio más importante es un sistema de comercio internacional favorable al desarrollo que incremente el acceso de los países en desarrollo a los mercados de exportación, de conformidad con la meta 17.11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El aumento de la demanda externa puede reforzar el nexo entre beneficios e inversión a nivel nacional, al ofrecer mayores expectativas de rentabilidad a las empresas nacionales, induciendo así un aumento de las tasas de inversión nacional e incrementando la capacidad de financiación de futuras inversiones mediante los beneficios no distribuidos. Además, unos mayores ingresos de exportación son una importante fuente adicional de impuestos y otros ingresos públicos, por lo que amplían el espacio fiscal disponible para la financiación del desarrollo.
5. Dada la escala de la inversión productiva necesaria con miras a la consecución de los Objetivos para 2030, sigue siendo fundamental que se realicen transferencias sustanciales desde las economías desarrolladas a las economías en desarrollo, ya sea en forma de ayuda, de otros tipos de financiación pública internacional, alivio de la deuda o inversión extranjera directa privada. Una consideración fundamental es que no solo sería preciso aumentar los recursos financieros internacionales públicos y privados, sino que estos deberían canalizarse debidamente para fortalecer el nexo virtuoso entre beneficios e inversión en los países en desarrollo. Muchos de estos países y sus grandes empresas han tenido un amplio acceso a capital barato entre 2011 y 2014, aunque esos recursos no

¹ 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).

² UNCTAD, 2016, *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2016: la transformación estructural al servicio de un crecimiento inclusivo y sostenido* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.16.II.D.5, Nueva York y Ginebra).

sirvieron por lo general para financiar actividades de inversión productiva y de importancia estratégica³.

6. Las medidas de política como la inclusión financiera y la financiación combinada⁴ no bastan por sí solas para responder eficazmente a la necesidad de incrementar de manera sustancial la financiación del desarrollo y para canalizar proactivamente los recursos financieros hacia proyectos de inversión desarrollistas de largo plazo que, al principio, ofrecen poca rentabilidad al inversor privado. Es poco probable que la ampliación del acceso a los servicios financieros digitalizados aumente las perspectivas de beneficio de las empresas pequeñas y medianas y contribuya así a que surja un nexo viable entre beneficios e inversión. La utilización de la escasa financiación pública internacional, incluida la asistencia oficial para el desarrollo, con el fin de atraer principalmente capital extranjero privado mediante ayudas, tales como créditos con avales del Estado, asociaciones público-privadas, cobertura de primera pérdida e incentivos a la inversión, puede entrañar unos costos de oportunidad elevados. A menos que sea posible retener ese capital en proyectos de inversión transformativos de alto riesgo y largo plazo, podrían obtenerse unos resultados más estables utilizando directamente la financiación pública internacional para apoyar la transformación estructural. Por ejemplo, una encuesta reciente indicó que los instrumentos de financiación combinada habían movilizadado una suma estimada de 81.100 millones de dólares de capitales privados entre 2012 y 2015, y que las garantías estatales representaban casi la mitad de los instrumentos utilizados por el sector privado⁵. Esa cantidad está lejos de cubrir el déficit anual estimado de la financiación para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

7. Los esfuerzos internacionales y nacionales de movilización de recursos para el desarrollo también están estrechamente interrelacionados por la necesidad de reducir en la mayor medida posible la exposición de los países en desarrollo a las perturbaciones externas de los precios de las exportaciones, los flujos transfronterizos de capitales y la carga del servicio de la deuda externa. En caso de que las perturbaciones de este tipo sean frecuentes, la capacidad de los países en desarrollo para llevar a su incipiente sistema bancario y financiero a que proporcione financiación para el desarrollo a largo plazo de manera eficaz se verá supeditada a los problemas que plantean a corto plazo la falta inmediata de liquidez y la desviación de esos fondos tan necesarios para el desarrollo hacia la constitución de unas reservas internacionales sustanciales con el fin de contrarrestar los riesgos de liquidez.

II. Lucha contra los flujos financieros ilícitos procedentes de países en desarrollo

8. Los flujos financieros ilícitos procedentes de países en desarrollo suponen un enorme problema que dificulta la movilización de fondos para el desarrollo y hacen necesaria una estrecha cooperación a nivel nacional e internacional. No existe una única definición convenida de los flujos financieros ilícitos, pero se entiende de manera general que son transacciones económicas y financieras transfronterizas que aprovechan el secreto financiero para sustraerse a la vista del público y de las autoridades reguladoras. Según una categorización común, se distinguen flujos financieros relacionados con el delito, la corrupción y la tributación. Las estimaciones empíricas indican que, en esas tres categorías, alrededor de un tercio de los flujos financieros ilícitos corresponden a fondos procedentes

³ *Ibid.*

⁴ La inclusión financiera es el proceso por el que se facilita a los sectores más pobres de la economía el acceso a las cuentas bancarias y otros servicios financieros y, más generalmente, la digitalización de las transacciones financieras (véase el sitio web http://www.worldbank.org/en/topic/financial_inclusion/overview). La Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo define la financiación combinada como aquella que reúne la financiación pública en condiciones favorables con la financiación privada en condiciones ordinarias, y los conocimientos especializados de los sectores público y privado (A/RES/69/313).

⁵ J. Benn, C. Sangaré y T. Hos, 2017, Amounts mobilized from the private sector by official development finance interventions, Development Cooperation Working Paper núm. 36, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

de delitos de tráfico de drogas, extorsión y terrorismo. Los recursos procedentes de la corrupción solo representan en torno al 3% del total, mientras que las transacciones relativas a la tributación transfronteriza representan los otros dos tercios, la mitad de ellos correspondiente a los precios de transferencia de las empresas multinacionales⁶.

9. Como su nombre indica, los flujos financieros ilícitos incluyen, entre otros, los flujos ilegales (el Diccionario de la Real Academia Española define “ilícito” como no permitido legal o moralmente). Aunque el carácter general del término hace aún más difícil convenir una definición única, existen varias razones por las que conviene evitar una definición legalista demasiado restringida. Los flujos financieros ilícitos son transfronterizos y por consiguiente operan bajo distintos ordenamientos jurídicos nacionales que pueden presentar diferencias, independientemente de que los flujos se consideren nocivos o abusivos. Desde una perspectiva de desarrollo, una definición legalista estricta de los flujos financieros ilícitos hace que se minusvalore sistemáticamente el alcance del problema en los Estados de ingreso bajo, que disponen de menor capacidad. Estos tienen muchas menos probabilidades que los Estados más avanzados de haber desarrollado capacidades administrativas y legislativas que les permitan descubrir, denunciar y sancionar judicialmente las actividades ilícitas.

10. Un elemento común en las diversas definiciones técnicas de los flujos financieros ilícitos es la observación del carácter oculto de estos, que tiene por objeto esconder el origen ilícito del capital o la naturaleza ilegal de las transacciones realizadas. Dado el elemento común de secreto financiero, los métodos para medir los flujos financieros ilícitos y las consiguientes estimaciones cuantitativas también varían mucho y deben considerarse con prudencia. La UNCTAD, junto con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, está preparando y poniendo a prueba una metodología común para la medición de los flujos financieros ilícitos y para facilitar datos para la escala de indicadores acordada con arreglo a la meta 16.4. Sin embargo, no cabe duda de que los países menos adelantados y África son particularmente vulnerables ante el aumento de unos niveles ya elevados de flujos financieros ilícitos⁷.

11. Según el informe final del Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África⁸, los flujos pueden alcanzar los 50.000 millones de dólares anuales, y entre 1970 y 2008, en promedio, ascendieron a unos 22.000 millones de dólares anuales, o un total de 854.000 millones de dólares, cifra que casi equivale al conjunto de la asistencia oficial para el desarrollo que África recibió en ese período⁹. Los datos facilitados por la organización Global Financial Integrity indican que entre 2002 y 2011, África fue la región que registró el crecimiento más rápido de los flujos financieros ilícitos, con una tasa del 19,8% anual, así como los mayores flujos en proporción al producto interno bruto, del 5,7%¹⁰. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe estima que, en esa región, los flujos financieros ilícitos ascendieron a 765.000 millones de dólares entre 2004 y 2013, lo que, en promedio, equivale al 1,8% del producto interno bruto regional¹¹.

⁶ A. Cobham y P. Janský, 2017, *Illicit financial flows: An overview*, documento de antecedentes presentado en el primer período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo, Ginebra, 8 a 10 de noviembre de 2017; UNCTAD, *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).

⁷ UNCTAD, 2016, *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).

⁸ Véase el sitio web <https://www.uneca.org/publications/illicit-financial-flows>.

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017, *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Desafíos para la movilización de recursos*, publicación de las Naciones Unidas, Santiago.

¹⁰ M. Herkenrath, 2014, *Illicit financial flows and their developmental impacts: An overview*, *International Development Policy*, 5(3), disponible en poldev.revues.org/1863#text (página consultada el 10 de abril de 2017).

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017, *Flujos Financieros Ilícitos en América Latina y el Caribe* (publicación de las Naciones Unidas, Santiago).

12. Un aspecto de los flujos financieros ilícitos mediante el cual se ha constatado que estos tienen un mayor impacto en los países de ingreso bajo es el traslado de beneficios por las empresas multinacionales. Una autorizada estimación reciente indica que las pérdidas anuales a largo plazo debidas a esa práctica ascienden a 400.000 millones de dólares en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, lo que equivale al 1% del producto interno bruto, y a 200.000 millones de dólares en los países de ingreso más bajo, o el 1,3% del producto interno bruto¹². El Fondo Monetario Internacional concluyó que, en 2012, las pérdidas representaron el 5% del impuesto de sociedades en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y cerca del 13% en los países que no eran miembros de esa organización¹³. La UNCTAD estimó que en 2012 las pérdidas ascendieron a alrededor del 8% del impuesto de sociedades, o 200.000 millones de dólares a nivel mundial y 90.000 millones de dólares en los países de ingreso bajo¹⁴.

13. Más allá de la mera magnitud de las pérdidas económicas inmediatas, los flujos financieros ilícitos pueden ocasionar indirectamente un grave impacto en los Estados y la sociedad. Esos flujos socavan a los Estados de varias maneras, a saber, reduciendo sus ingresos fiscales, fomentando actividades delictivas desestabilizadoras y mermando la legitimidad de las autoridades debido a la corrupción. Ello puede engendrar un círculo vicioso, en el que los gobiernos debilitados difícilmente pueden impedir que crezcan los flujos financieros ilícitos y, a su vez, se ven socavados por el aumento de esos flujos.

14. Desde el punto de vista del desarrollo humano, los flujos financieros ilícitos, al reducir los ingresos fiscales, pueden afectar profundamente al desempeño de los países de ingreso bajo en materia de salud. Varios estudios indican que los ingresos fiscales son un determinante estadístico fundamental del progreso hacia la cobertura sanitaria universal en los países de ingreso bajo y que dependen sobre todo de la tributación directa por las rentas y plusvalías. Además, se observa que hay una asociación estadística más fuerte entre los impuestos directos y el gasto en salud pública que en el caso de los impuestos indirectos, y que los países que hacen mayor uso de la imposición directa suelen presentar niveles más elevados de gasto público en salud y tener unos sistemas públicos de salud con una cobertura y un acceso más amplios.

15. Otra preocupación fundamental es el impacto de los flujos financieros ilícitos en la desigualdad de ingresos, tanto dentro de los países como entre ellos. Como se ha documentado ampliamente, la desigualdad de ingresos ha aumentado fuertemente en los últimos 20 años a la luz de una serie de medidas¹⁵. Se ha prestado mucha atención a la creciente desigualdad de ingreso entre las personas en las economías desarrolladas, sobre la que existen datos precisos, pero también ha cambiado mucho la distribución funcional del ingreso, entre salarios y rentas, con una fuerte disminución de la proporción de los primeros, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo¹⁶. Ahora bien, la ubicación geográfica sigue teniendo más probabilidades que otros factores de determinar el lugar que ocupa una persona en la distribución mundial de los ingresos, lo que refleja la desigual distribución de las capacidades productivas en la economía mundial. Por ejemplo, según un estudio, se estima que alrededor del 85% de la desigualdad mundial se explica en razón de las diferencias del ingreso medio de los distintos países, mientras que solo el 15% puede atribuirse a variaciones dentro de los países¹⁷.

16. Los flujos financieros ilícitos tenderán a exacerbar esas tendencias al afectar a la capacidad general de los Estados, y en particular a los ingresos fiscales y la capacidad de

¹² E. Crivelli, R. A. de Mooij y M. Keen, 2016, "Base erosion, profit shifting and developing countries", Working Paper núm. 15/118, Fondo Monetario Internacional.

¹³ Fondo Monetario Internacional, 2014, Spillovers in international corporate taxation, Policy paper.

¹⁴ 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).

¹⁵ Véase, por ejemplo, T. Piketty, 2014, *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, y UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2012, Políticas para un crecimiento incluyente y equilibrado*, núm. de venta E.12.II.D.6, Nueva York y Ginebra.

¹⁶ UNCTAD, 2016, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*; UNCTAD, 2012.

¹⁷ B. Milanovic, 2012, Global inequality: From class to location, from proletarians to migrants, *Global Policy*, 3(2): 125–134.

los gobiernos, para poner en práctica políticas redistributivas con el fin de corregir la tendencia al aumento de la desigualdad de ingresos. El hecho de contar con un gran sector público ha permitido a los países desarrollados aplicar políticas redistributivas para limitar los efectos que la creciente desigualdad en la distribución funcional del ingreso tiene en la distribución personal del ingreso. En los países en desarrollo, donde el sector público es mucho menor, ese espacio de políticas es más reducido¹⁸.

17. Las medidas redistributivas, generalmente resultan ahora menos eficaces para modificar la distribución primaria del ingreso, lo que refleja la evolución de muchos países desarrollados y en desarrollo hacia unos sistemas tributarios menos progresivos, acompañados de una reducción de las transferencias sociales. El hecho de que las elites, ya sean personas o empresas, tengan la posibilidad de practicar la elusión y evasión fiscal restringe aún más el espacio para la adopción de tales medidas. Un estudio muestra que la desigualdad ocasionada por los flujos financieros ilícitos que no queda registrada en las estimaciones de la distribución del ingreso nacional probablemente sea considerable, y que en algunos casos, añadiría 5 puntos al coeficiente de Gini¹⁹. En otro estudio se explica el modo en que la evasión fiscal de algunos países del norte de Europa está concentrada sobre todo en el 0,01% del segmento más rico, y, por consiguiente, que la desigualdad puede pasar desapercibida si las estimaciones se basan únicamente en las encuestas de hogares y la información tributaria²⁰.

18. El traslado de beneficios que realizan las empresas multinacionales crea otra desventaja para las empresas nacionales más pequeñas, que suelen proporcionar la mayor cantidad de empleos de un país. Además, agrava claramente la desigualdad entre países, pues solo unas pocas jurisdicciones reciben regularmente cantidades desproporcionadas de beneficios procedentes de actividades económicas realizadas en otros lugares, lo que trasluce un patrón de competencia a la baja entre Estados que procuran atraer los beneficios corporativos ofreciendo regímenes tributarios con escasa presión fiscal. En cambio, la escala del traslado de beneficios y las pérdidas de ingresos se extiende ampliamente a través de otras jurisdicciones, situándose los valores superiores en los países de ingreso alto, mientras que las mayores pérdidas, respecto del producto interior bruto, y especialmente en ingresos fiscales, se registran en los países de ingreso bajo.

III. Recomendaciones de política propuestas

19. La Junta de Comercio y Desarrollo quizá desee considerar las siguientes recomendaciones de políticas:

a) En lo que respecta a las cuestiones relativas a las medidas, incluido el indicador pertinente de la meta 16.4, conviene tener presente que las simples estimaciones realizadas en cada país no deberían utilizarse para dar a entender que los países son los responsables primordiales del avance de la reducción de los flujos financieros ilícitos. Antes bien, dada la naturaleza de los flujos financieros ilícitos y la importancia del secreto financiero fuera de sus fronteras, es fundamental la cooperación internacional para combatirlos;

b) Una política que podría seguirse a nivel nacional, y asimismo de manera coordinada entre Gobiernos, consiste en exigir la presentación de datos país por país, por ejemplo con arreglo a la nueva norma de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos²¹. Con ello aumentaría la transparencia, y probablemente a más largo plazo se

¹⁸ UNCTAD, 2012.

¹⁹ A. Cobham, W. Davis, G. Ibrahim y A. Sumner, 2016, Hidden inequality: How much difference would adjustment for illicit financial flows make to national income distributions? *Journal of Globalization and Development*, 7(2).

²⁰ A. Alstadsaeter, N. Johannesen y G. Zucman, 2017, Tax evasion and inequality, puede consultarse en <http://www.nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/AJZ2017.pdf> (página consultada el 10 de abril de 2017).

²¹ Véanse las recomendaciones de política convenidas en el primer período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo (TDB/B/EFD/1/3). Acerca de la

llegaría a una adopción generalizada de enfoques de imposición unitaria, es decir, de imposición a nivel de una empresa multinacional y no de cada una de sus filiales;

c) Resultan útiles los compromisos asumidos por los Gobiernos de cooperar plenamente en el intercambio automático de información fiscal y los registros públicos de la propiedad efectiva. Además, los países y/o grupos regionales podrían considerar la posibilidad de retirar la protección jurídica a las empresas, trusts y fundaciones, de cualquier jurisdicción, cuyo propietario efectivo no figure en los registros públicos. Medidas como el establecimiento de listas negras de jurisdicciones no cooperativas pueden servir para reducir las relaciones financieras con las jurisdicciones que aplican el secreto financiero y siguen sustrayéndose a las normas establecidas de transparencia y cooperación;

d) Los problemas subyacentes al secreto financiero, sin el cual la escala de los flujos financieros ilícitos sería mucho menor, son de orden mundial y sistémico. Aunque los países pueden y deben adoptar medidas internas impactantes, para conseguir verdaderos progresos en este ámbito es necesario contar con un foro mundial e inclusivo que tenga en cuenta los intereses de todos los países. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Grupo de los 20 han logrado avances considerables en relación con algunos aspectos de los flujos financieros ilícitos, pero los países de ingreso bajo quedan excluidos de las deliberaciones de esos foros. Llegar a crear una comisión mundial de alto nivel bajo los auspicios de las Naciones Unidas puede ser un proceso largo, pero en el futuro inmediato, los países podrían adelantarse y decidir que negociarán y acordarán una convención internacional sobre transparencia financiera.

nueva norma de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, véase <https://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-reporting.htm>.