

Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL en la Apertura de la Consulta Regional para la Tercera Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo

12 de marzo de 2015

Santiago de Chile

CEPAL

Heraldo Muñoz, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile,

Hongbo Wu, Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales,

Jessica Faieta, Directora Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

George Talbot, Co-facilitador de la Tercera Conferencia del Financiamiento para el Desarrollo y su Proceso Preparatorio,

Eduardo Gálvez, Director General Adjunto para Asuntos Multilaterales y Globales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile,

Representantes permanentes y delegados de los países de América Latina y el Caribe ante las Naciones Unidas,

Embajadores y miembros del cuerpo diplomático,

Autoridades nacionales,

Colegas del sistema de las Naciones Unidas,

Invitados especiales,

Amigas y amigos,

Me es muy grato darles la más cordial bienvenida a la CEPAL.

Es un honor para nosotros coorganizar con el gobierno de Chile la Consulta Regional sobre Financiamiento para el Desarrollo de cara hacia la Tercera Conferencia Sobre Financiamiento para el Desarrollo en Addis Abeba del 13 al 16 de julio del 2015, cuyo objetivo central es reafirmar el Consenso de Monterrey del 2002 y la Declaración de Doha del 2008.

La agenda de desarrollo post-2015 supone un cambio de paradigma al tratarse de una agenda universal que integra las dimensiones económica, social y ambiental como pilares centrales del desarrollo sostenible. Es transformadora porque implica cambios profundos en nuestros modos de producción, de consumo y en general en nuestros estilos de vida y convivencia. Fija un horizonte claro en el tiempo. Traza un camino hacia la igualdad entre géneros y generaciones. Se hace cargo de la importancia de erradicar la pobreza en los próximos 15 años. La CEPAL se ha hecho cargo de esta profunda transformación y ha colocado a la igualdad en el centro de la agenda de desarrollo. Hemos presentado a los gobiernos una trilogía que incluye -la Hora de La Igualdad (2010); el Cambio Estructural para la Igualdad (2012) como el camino; y en Pactos para la Igualdad (2014)-a la política como el instrumento. Apostamos a la construcción de una única agenda universal e irreversible de desarrollo sostenible con igualdad, en el marco del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Enfrentar este cambio de paradigma requerirá de medios de implementación de gran envergadura. Esto incluye: primero, una arquitectura financiera internacional más equitativa; segundo, un sistema de comercio más simétrico y accesible ; tercero, reglas de transferencia de tecnología más equitativas y al servicio del desarrollo inclusivo y sostenible, y ; cuarto, reformas sistémicas en la participación de los países emergentes en un sistema fiscal global más equilibrado. Esto implicará una gran movilización de recursos, de tecnología y de capacidades en un difícil contexto internacional y en medio de transformaciones geopolíticas sin precedentes.

Se requerirán cambios profundos en la arquitectura internacional para el desarrollo en términos de las fuentes, actores y mecanismos. Además se necesitará un cambio significativo

en la forma mediante la cual se obtienen, se organizan y se asignan los recursos, la tecnología y el poder económico.

El cumplimiento de los 17 objetivos de desarrollo sostenible y sus 169 metas en el 2015, requerirán de políticas de Estado, de asociaciones estratégicas y de un cambio en la ecuación Estado, Mercado y Sociedad que involucrarán fuentes y mecanismos tradicionales e innovadores de financiamiento, del concurso de múltiples actores, de instituciones y de instrumentos. En estas palabras de apertura quisiera destacar algunos temas respecto a los esfuerzos que se requieren en la movilización interna y externa de recursos para cumplir con la agenda post-2015 y que son particularmente relevantes para los países de ingreso medio como los de América Latina y el Caribe. Aquí estamos presentando el documento “Financiamiento para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media”

Los países de la región han hecho importantes esfuerzos en la movilización de recursos a niveles nacionales, regionales y globales.

La puesta en marcha de reformas tributarias en la región en las dos últimas décadas ha redundado, conjuntamente con otros factores, en un aumento de la carga tributaria y en un reorientación de la política fiscal para considerar su importancia redistributiva además de su rol estabilizador de la macroeconomía.

Entre 1990 y el 2013, la carga tributaria de la región aumentó en promedio entre 14.3% y 21.3% del PIB. Como resultado, en dicho periodo, se ha reducido la brecha de la carga tributaria de la región con respecto a la OECD de 18 a 13 puntos porcentuales.

No obstante los avances realizados en el aumento de la carga tributaria se han visto limitados por los problemas de evasión, elusión e incumplimiento fiscal tal como se discutió en la 27ª versión del seminario fiscal anual que se celebró esta misma semana en CEPAL donde se presentó el panorama fiscal (2015).

Hay tareas pendientes para mejorar la estructura tributaria y alcanzar mayor progresividad en las imposiciones. Se trata de avanzar en las reformas para que quien gana más pague más y haya mayor equidad tributaria, y mayor equilibrio entre las imposiciones a la renta y al patrimonio y aquellas al salario o al consumo.

Adicionalmente, la movilización interna de recursos públicos requiere reformas para enfrentar la evasión, la elusión fiscal y la regulación de flujos ilícitos. Lo fiscal debe complementarse con una estrategia para ampliar los sistemas financieros de la región y aumentar la inclusión financiera, entre países y dentro de los mismos para incorporar más ampliamente a la población (hoy solo el 40% tiene acceso a instituciones financieras formales). Esto implica fortalecer el rol de la banca de desarrollo tanto a niveles nacionales como regionales y globales.

En lo que se refiere a la evasión y la elusión, las tasas de evasión fiscal en el IVA para países de América Latina varían entre 17.8% y 37% de la recaudación por concepto de este impuesto mientras que para la OCDE el nivel de variación es mucho menor (3% a 22%). Estimaciones preliminares muestran que la tasa de evasión fiscal del IVA para la región equivale entre 1%-2% del PIB o lo que es lo mismo a lo que la región recibe anualmente por concepto de Ayuda Oficial para el Desarrollo.

Las tasas estimadas de evasión impositiva en el impuesto a la renta para las personas naturales y las sociedades son aún más elevadas. Estas promedian 46% y 49% de la recaudación total respectiva para el periodo 2006-2010, lo que equivale a cerca del 1% del PIB de la región.

La evasión y la elusión fiscal aunada al tratamiento preferencial de las rentas de capital aliviana de sobremanera la carga tributaria de los estratos más elevados de ingresos limitando así el impacto redistributivo del impuesto sobre la renta. En nuestra región se observa que la tasa efectiva que pagan los individuos pertenecientes al 10% de la población de mayores ingresos apenas alcanza un valor promedio del 5,4%.

Cerrar la brecha de la evasión y elusión fiscal en la tributación directa e indirecta permitiría generar un ahorro de 3% del PIB regional lo que permitiría una mayor disponibilidad de recursos para financiar el gasto social. De hecho bajo este escenario el gasto social podría aumentar de su actual nivel de 19% a 22% del PIB regional.

El fortalecimiento de los sistemas tributarios de la región es una de las prioridades para un desarrollo sostenible. De hecho 15 países han llevado adelante reformas fiscales orientadas tanto a elevar la recaudación como a mejorar la equidad tributaria y la redistribución de recursos.

Esta aspiración será posible disminuyendo las exenciones, fortaleciendo las administraciones tributarias para controlar la evasión y la elusión, y aplicando un tratamiento equitativo a las rentas y al capital, y no castigar permanentemente al consumo.

Además hay que mejorar la calidad y la transparencia del gasto público para garantizar la provisión adecuada de bienes públicos hacia la ciudadanía avanzando hacia una gestión de

resultados para el desarrollo y promover pactos fiscales y sociales para la promoción de la inversión.

Junto con los problemas internos de evasión y elusión los gobiernos de la región enfrentan nuevos retos en el ámbito internacional. Ha habido importantes esfuerzos para reducir la deuda externa pública entre 1990 y 2014, de 70% a 16% del PIB, y la deuda total de 90% a 34,4% del PIB. La excepción es el Caribe donde al 2014 el promedio empina el 80%.

Los nuevos retos incluyen combatir los flujos ilícitos derivados, entre otros, del lavado de dinero y la fuga de capitales; las prácticas de las multinacionales que, merced a los acuerdos de doble tributación, pueden tributar allí donde el impuesto al beneficio es menor y no necesariamente dónde se lleva a cabo la producción, y la existencia de los mal llamados paraísos fiscales que no sólo constituyen una fuente significativa de evasión fiscal sino que además fomentan la competencia fiscal perniciosa y actividades que producen externalidades negativas.

Los flujos ilícitos representan una gran transferencia de recursos de los países en desarrollo, incluyendo los de América Latina y el Caribe, a los países desarrollados. A nivel global los flujos ilícitos representan en la actualidad más de US\$ 1 billón de dólares equivalente a 1.5% del PIB y 5% del ahorro mundiales y que exceden con creces al volumen de flujos privados mundiales.

El volumen de flujos ilícitos es ampliamente suficiente para financiar algunos de los objetivos sociales de desarrollo incluyendo la erradicación de la pobreza cuyo valor estimado es de US\$ 66 mil millones por año a nivel mundial.

En el caso de América Latina y el Caribe, los flujos ilícitos se estiman en más de US\$ 150 mil millones de dólares lo que sobrepasa los flujos de inversión extranjera directa. Los flujos ilícitos representan para la región el doble de las remesas y catorce veces la ODA.

Este contexto interpone en evidencia la necesidad de generar grandes acuerdos y reglas fiscales a nivel global profundizando los mecanismos de cooperación internacional entre países y bloques regionales.

Se trata de fortalecer los acuerdos internacionales y regionales para mejorar la transparencia impositiva, evitar maniobras evasivas por parte de grandes empresas transnacionales, preservar mayores derechos de imposición en el país “fuente” donde se generan los beneficios y limitar los incentivos tributarios. En la medida en que la competencia por la atracción de inversiones extranjeras ha generado una competencia de incentivos tributarios, resulta fundamental abordar la consecuente erosión de las bases tributarias en una perspectiva regional o multilateral.

En tal sentido, el Comité de Expertos en Cooperación Internacional sobre Temas Tributarios dependiente de la Organización de Naciones Unidas puede cumplir un papel fundamental proveyendo espacios para alcanzar acuerdos y consensos para permitir viabilizar una progresiva coordinación y armonización de los tributos y normas fiscales a nivel internacional, y también en los países de América Latina y el Caribe.

Otra forma mediante la cual América Latina y el Caribe pierde recursos que podrán destinarse al desarrollo y cumplimiento de los objetivos sociales de desarrollo es a través de importantes filtraciones financieras producidas por la repatriación de utilidades de la inversión extranjera directa (IED) que es conjuntamente con las remesas la principal fuente de recursos externos para la región. La IED y las remesas representan cerca del 90% de los recursos externos totales sobrepasando con creces la participación de la ODA.

Desde la década de los noventa los flujos de repatriación de utilidades representan cerca la de la mitad de los flujos de IED y explican una parte importante de los déficits en cuenta corriente de algunos países de la región.

A un nivel más general las corrientes de financiamiento privado tal como la IED, y también los flujos de cartera, plantean problemáticas altamente significativas desde el punto de vista del financiamiento para el desarrollo.

Los flujos de cartera son volátiles y pro-cíclicos. Por su parte la IED no sólo no es tan estable como se pensaba anteriormente y además tiende a ser procíclica, lo que puede contribuir a amplificar las fluctuaciones de los ciclos económicos.

El papel de los flujos privados dentro del financiamiento al desarrollo reflejan el hecho que están motivados principalmente por la ganancia económica, lo que puede ocasionar que la inversión sea insuficiente en áreas cruciales para el desarrollo sostenible, como la reducción de la pobreza o la mejora de la infraestructura, si el rendimiento esperado —ajustado por el correspondiente riesgo— es insatisfactorio en relación al de oportunidades alternativas de inversión.

Así pese a su relevancia como fuente de financiamiento, la IED puede tener un impacto escaso en la innovación y en las capacidades de conocimiento a nivel local.

Aprovechar los mercados y flujos de capital privado y alinear los incentivos privados para cumplir con la agenda post-2015 requerirá intervenciones públicas para atraer la inversión privada hacia las necesidades de producción y desarrollo.

En este contexto, es importante reconocer que no todas las áreas se prestan a la inversión privada, ya que no generan los suficientes retornos monetarios, y que por ende se deben

combinar recursos públicos y privados (blending), con objeto de lograr el apalancamiento necesario para maximizar el impacto del financiamiento para el desarrollo.

También se requiere igualar las condiciones de acceso a los mercados de capitales privados lo que es particularmente relevante para los países de renta media que enfrentan un proceso de graduación de a la ODA sin tener la garantía del acceso a los mercados privados.

La capacidad de acceder de forma efectiva al financiamiento privado en los países en desarrollo y en América Latina y el Caribe varía ampliamente. De hecho el acceso al financiamiento privado está sujeto a múltiples requisitos de acceso y condicionalidades lo que dificulta la adopción por parte de los países de la región de un enfoque estratégico para financiar sus prioridades de desarrollo y también evaluar el impacto y la eficacia de las fuentes de financiamiento para el desarrollo. Las dificultades de acceso al mercado de capitales y la falta de capacidad de ahorro son parte estructural del síndrome de la “trampa de los ingresos medios”.

Este esfuerzo en la movilización de recursos internos-externos y público-privado debe venir acompañado de una mayor variedad de instrumentos y de nuevas combinaciones de distintas modalidades de financiamiento para generar sinergias entre sí.

En este sentido las fuentes innovadoras de financiamiento han ganado en importancia y aparecen cada vez más como una alternativa viable para financiar el desarrollo productivo. Los mecanismos de financiamiento innovadores pueden proporcionar flujos financieros estables y predecibles para los países en desarrollo. También son instrumentos con un doble dividendo ya que ayudan en la provisión de bienes públicos a la vez que recaudan ingresos. Además, apoyan la colaboración con el sector privado.

Entre las nuevas modalidades de financiamiento y cooperación hay que destacar la cooperación Sur-Sur que tiene el potencial de convertirse en un motor del desarrollo sostenible. La cooperación Sur-Sur, se caracteriza como una cooperación entre iguales y tiene un importante enfoque en las áreas de infraestructura, la cooperación técnica y el intercambio de conocimientos. De ahí que la cooperación Sur-Sur puede dar un importante impulso para el desarrollo, sobre todo para los países de renta media que buscan estrategias de un crecimiento productivo y sostenido para evitar quedar atrapado en la “trampa de renta media”.

Los esfuerzos para movilizar los recursos domésticos y externos y sus distintas modalidades no bastan por sí solos. Lograr y mantener niveles adecuados de movilización de los recursos internos es una condición necesaria pero no suficiente para lograr que la arquitectura del financiamiento para el desarrollo pueda satisfacer eficazmente las necesidades de desarrollo de los países. Las estrategias de movilización de los recursos internos deben integrarse en el contexto más amplio de un entorno externo favorable.

Un entorno global favorable debería afrontar y reducir las asimetrías existentes en el sistema financiero internacional y en el comercio mundial.

El sistema financiero internacional es asimétrico en cuanto a sus mecanismos de gobernanza, ya que no otorga el peso y el reconocimiento adecuados a las economías en desarrollo, y en lo relativo a las diferencias en el acceso de los países al financiamiento y en los costos de ese financiamiento. Las economías en desarrollo y emergentes representan la mitad de la actividad económica mundial pero detentan cerca del 40% de las cuotas en el Fondo Monetario Internacional y de los derechos de votos en el Banco Mundial.

Asimismo, el sistema financiero internacional no ha conseguido proporcionar estabilidad como un bien público global ni canalizar recursos hacia el sector productivo.

El sistema de comercio internacional también muestra asimetrías referentes a la disparidad entre la importancia de las economías en desarrollo y su grado de participación en el comercio mundial o sus oportunidades de acceder a los mercados. También existen asimetrías en lo relativo a las limitadas oportunidades que tienen las economías en desarrollo de captar y disfrutar de los beneficios de las transferencias de tecnología y de la adquisición de conocimientos.

Las demandas que impondrá la agenda post-2015 son, sin lugar a dudas, desafiantes. Pero a la vez nos brindan una oportunidad para cumplir con una agenda de desarrollo pendiente en América Latina basada en un cambio estructural virtuoso que permita reducir los niveles de desigualdad en la región y realizar el potencial económico y social de nuestra región.

En este sentido la Tercera Conferencia del Financiamiento para el Desarrollo en Addis Abeba representa una oportunidad única para enfrentar los desafíos de los países de ingresos medios, desplegar el financiamiento efectivo en todos los niveles de ingreso y refundir la arquitectura financiera global para el desarrollo para cumplir con el cambio de paradigma que representa la agenda post-2015.

Esperamos que el trabajo, debates y reflexiones de los dos próximos días puedan alimentar la agenda de financiamiento para el desarrollo que se discutirá en Addis Abeba y permita resaltar la problemática que enfrentan los países de renta media incluyendo a los de América Latina y el Caribe.

Muchas Gracias