

FINANCIAMIENTO Y MARCO FISCAL PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO

Medios de implementación para la Agenda 2030
para el desarrollo sostenible
CEPAL, 23 de noviembre 2016

Daniel Titelman
Director
División Desarrollo Económico
CEPAL

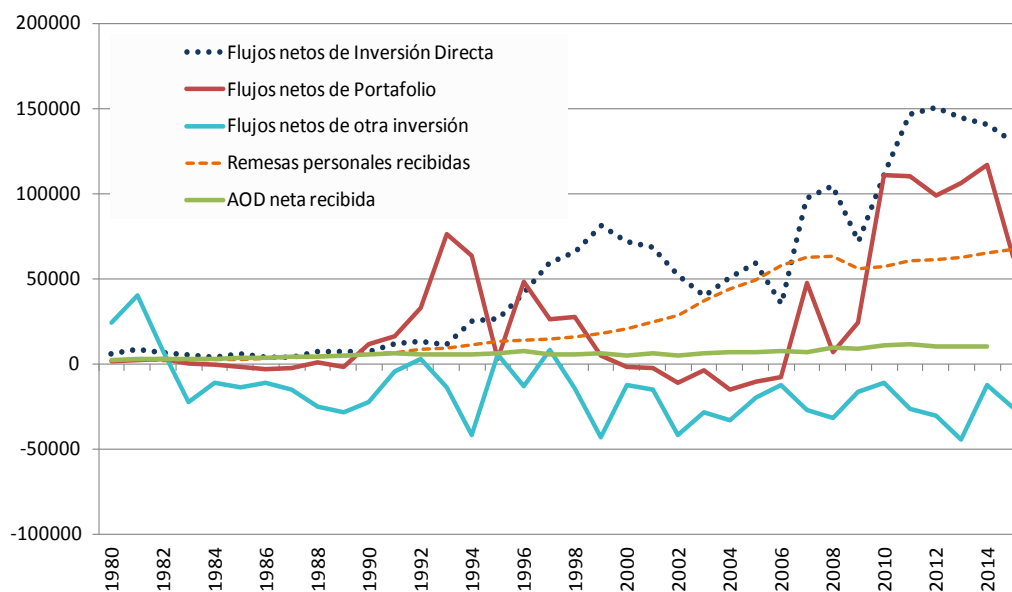
Avanzar con el cumplimiento de los ODS requerirá una gran movilización de recursos externos e internos

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE FLUJOS PRIVADOS Y FLUJOS OFICIALES

(Promedios según períodos,
en porcentaje del total)

	1980-1989	1990-1999	2000-2014
Flujos oficiales	55%	16%	8%
Flujos privados	45%	84%	92%

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELEVANCIA RELATIVA DE ALGUNOS FLUJOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO (Millones de dólares)

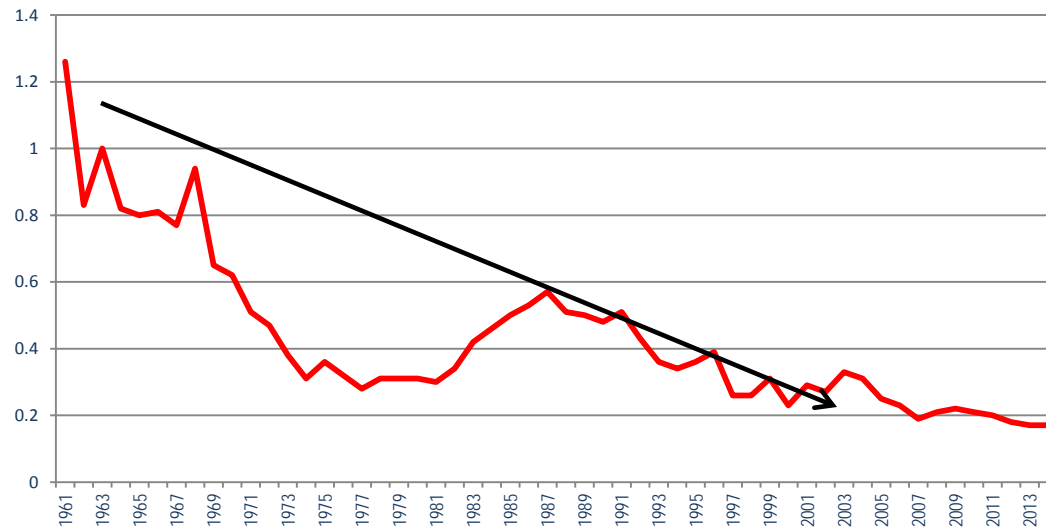


Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT, International Debt Statistics y World Development Indicators del Banco Mundial y base de datos del CAD para las donaciones.
Nota: Los flujos oficiales ODA incluyen donaciones (grants) tanto bilaterales como multilaterales y flujos de deuda (títulos de deuda, deuda bancaria y deuda de otros tipos) tanto concesional como no concesional cuyos acreedores sean oficiales. Los flujos privados incluyen Inversión Extranjera Directa, flujos de acciones de portafolio, remesas de migrantes, y flujos de deuda (títulos de deuda, deuda bancaria, deuda comercial o de otros tipos) cuyos acreedores sean privados. Se trata de flujos netos.

Avanzar con el cumplimiento de los ODS requerirá una gran movilización de recursos externos e internos

- En el plano externo se nota un claro retroceso de los flujos tradicionales (AOD) hacia los países de renta media incluyendo los de América Latina y el Caribe.
- En el período comprendido entre 1961 y 2014, los flujos de AOD han pasado de representar, en promedio, más del 1% del PIB regional al 0,2% del PIB regional

América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo (AOD), 1961-2014
(En porcentajes del ingreso nacional bruto)



Fuente: OCDE (2016)

- El comportamiento de la AOD a nivel agregado refleja la lógica con que opera el sistema de cooperación internacional, que se basa en el **ingreso per cápita** como variable que resume el nivel de desarrollo de los países y, por ende, que guía la asignación de los flujos de asistencia oficial.

Antes las limitantes que enfrenta el concepto de ingreso per cápita como reflejo del desarrollo económico la CEPAL propone una nueva perspectiva denominada el Enfoque de Brechas Estructurales

- El Enfoque de Brechas Estructurales (EBE) identifica, evalúa y prioriza los obstáculos y cuellos de botella de largo plazo que impiden que los países de ingreso medio logren niveles de crecimiento de largo plazo equitativos y sostenibles.
- EBE parte de la premisa que no existe una clasificación única y uniforme que pueda capturar y reflejar adecuadamente los niveles de desarrollo de todos los países.
- EBE permite constatar que distintas brechas implican distintas clasificaciones.
 - ✓ Agrupar los países de acuerdo al ingreso per cápita es una de las posibles clasificaciones resultante del enfoque de brechas.
 - ✓ El ordenamiento de los países cambia según la brecha que se esté considerando
 - ✓ No existe un orden preestablecido claro por el cual algunos países tienen las menores o las mayores brechas en el conjunto de las áreas consideradas y existen tantas clasificaciones como criterios para determinar cuáles son los principales obstáculos al desarrollo.

La dependencia del financiamiento privado plantea problemáticas altamente significativas desde el punto de vista del financiamiento para el desarrollo

- La IED no es tan estable como se pensaba tradicionalmente y también tiende a ser procíclica, lo que puede contribuir a amplificar las fluctuaciones de los ciclos económicos.
- La IED recibida por América Latina y el Caribe está concentrada tanto geográficamente como por sectores.
- La IED conlleva filtraciones financieras producidas por la repatriación de utilidades de la inversión extranjera directa (IED)
- Las motivaciones que guían a la IED (beneficio) 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.
 - ✓ 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, lo que obstaculizaría el avance de la productividad y el desarrollo sostenible.

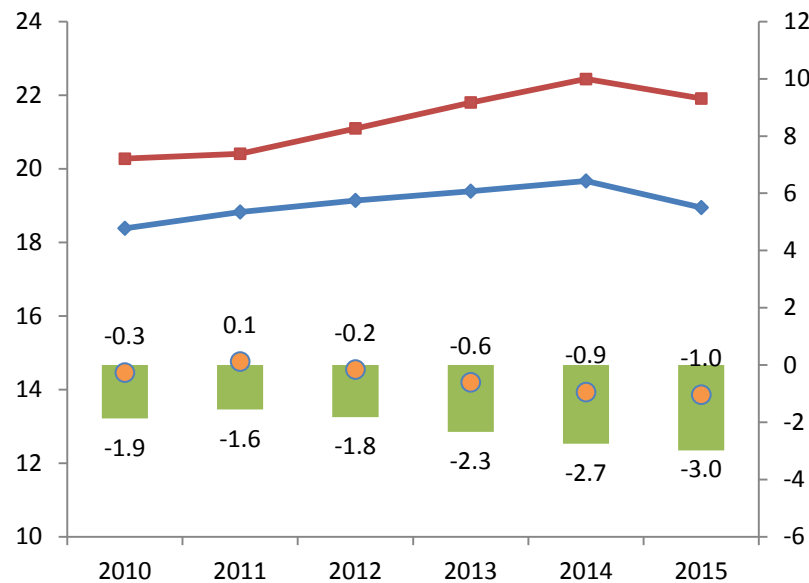
Alinear los incentivos privados para cumplir con la agenda 2030 requerirá intervenciones gubernamentales para atraer la inversión privada hacia las necesidades de producción y desarrollo

- El sector público desempeña un papel cada vez más relevante en la inclusión de criterios de rentabilidad social en el análisis costo-beneficio.
 - ✓ Puede proporcionar financiamiento público para sectores que generan significativos beneficios sociales pero no atraen suficientes flujos privados.
 - ✓ Puede crear un entorno favorable y los incentivos adecuados para contribuir a mantener un perfil en la relación riesgo-rentabilidad capaz de atraer capital privado y dirigirlo hacia los objetivos de desarrollo.
 - ✓ No todas las áreas se prestan a la inversión privada, ya que no generan los suficientes retornos monetarios
 - Combinar recursos públicos y privados (*blending*), con objeto de lograr el apalancamiento necesario para maximizar el impacto del financiamiento para el desarrollo.

Necesidad de movilización doméstica de recursos

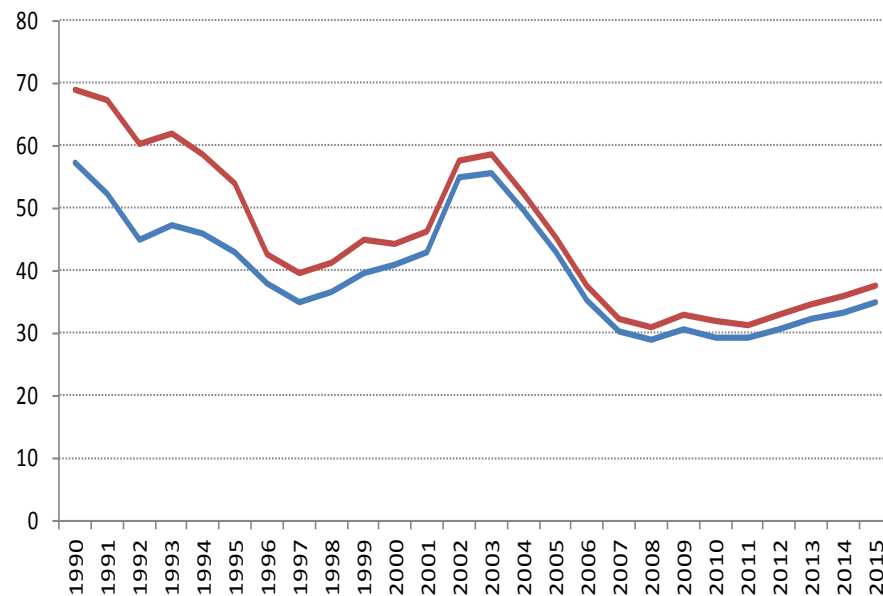
El déficit fiscal se ha empeorado y la deuda pública se ha acelerado su crecimiento

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INDICADORES FISCALES, 2010-2016
(En porcentajes del PIB)



■ Resultado global (eje derecho) ◆ Ingreso total (eje izquierdo)
■ Gasto total (eje izquierdo) ○ Resultado primario (eje derecho)

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): DEUDA PÚBLICA BRUTA, 2010-2016
(En porcentajes del PIB)

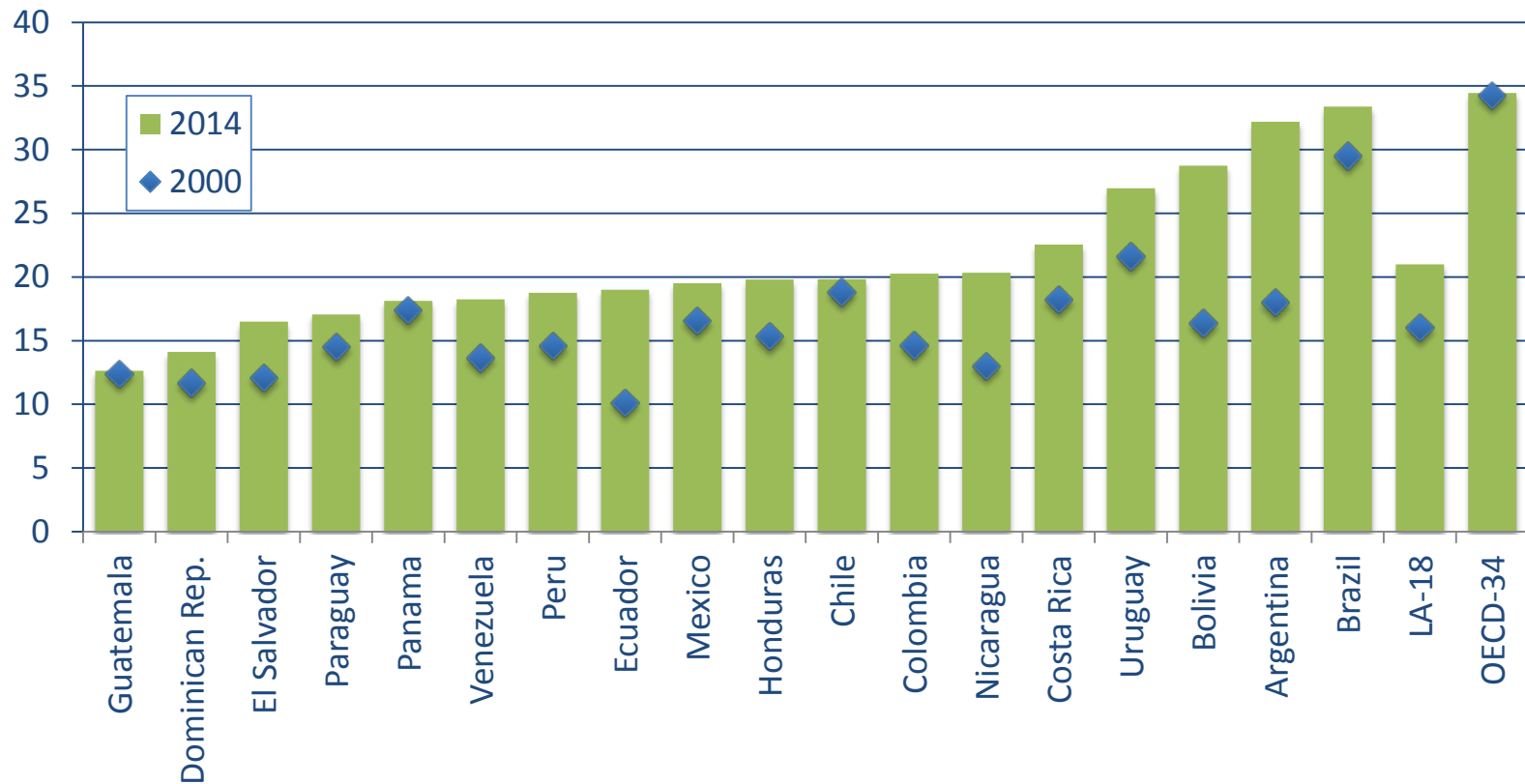


— Gobierno central — Sector público no financiero

La disminución del espacio fiscal exige un esfuerzo adicional en aumentar la presión tributaria ...

Ingresos Tributarios en América Latina y la OECD 2000 y 2014

(En porcentajes del PIB)



Además de la baja carga tributaria los obstáculos que los países enfrentan a la movilización de recursos domésticos son múltiples

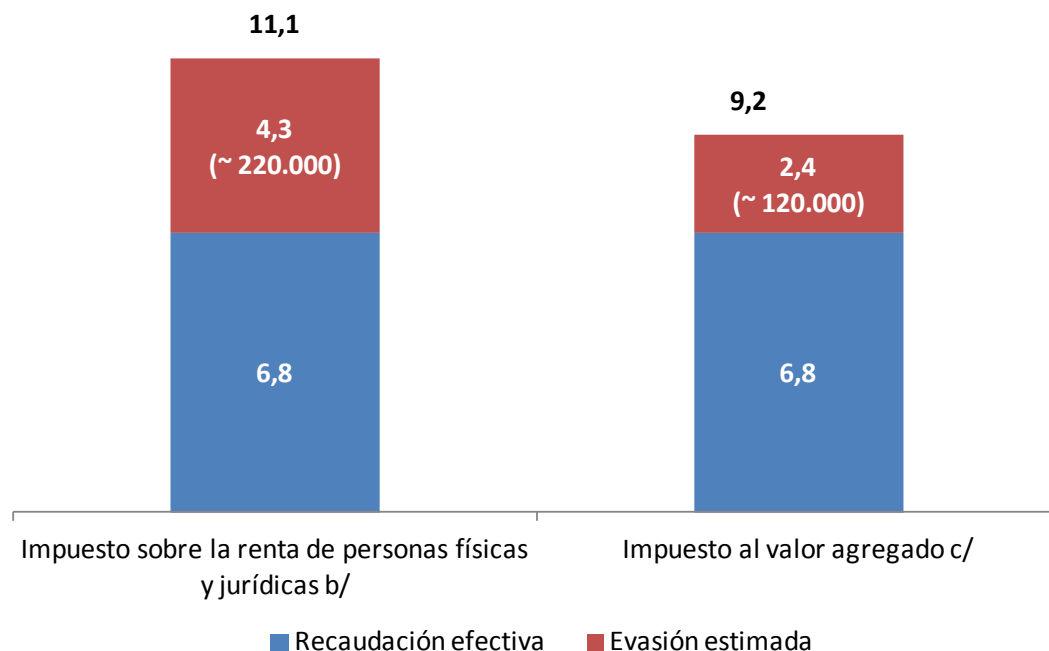
El gran desafío es reducir las termitas fiscales...

- ✓ El IRPJ sigue socavado por incentivos diversos (sobre todo a la inversión), por la carrera a la baja en la tasa imponible
- ✓ La alergia al IRPF limita la recaudación del impuesto y su capacidad redistributiva
- ✓ La imposición al patrimonio continúa siendo insignificante

... agravado por altos niveles de evasión y elusión

La evasión fiscal socava los ingresos públicos tributarios

América Latina: Recaudación Tributaria y Evasión estimada, 2015 ^a (En porcentajes del PIB y en millones de dólares)



Evasión estimada:
US\$340.000 millones
(6,7% del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Se calculan la recaudación efectiva y la evasión estimada sobre la base de las cifras de la recaudación de ambos impuestos expresados en dólares; la suma de este valor se presenta como porcentaje del PIB de los países informados (promedio ponderado). Finalmente se aplica los porcentajes al PIB de América Latina para estimar los valores regionales en dólares.

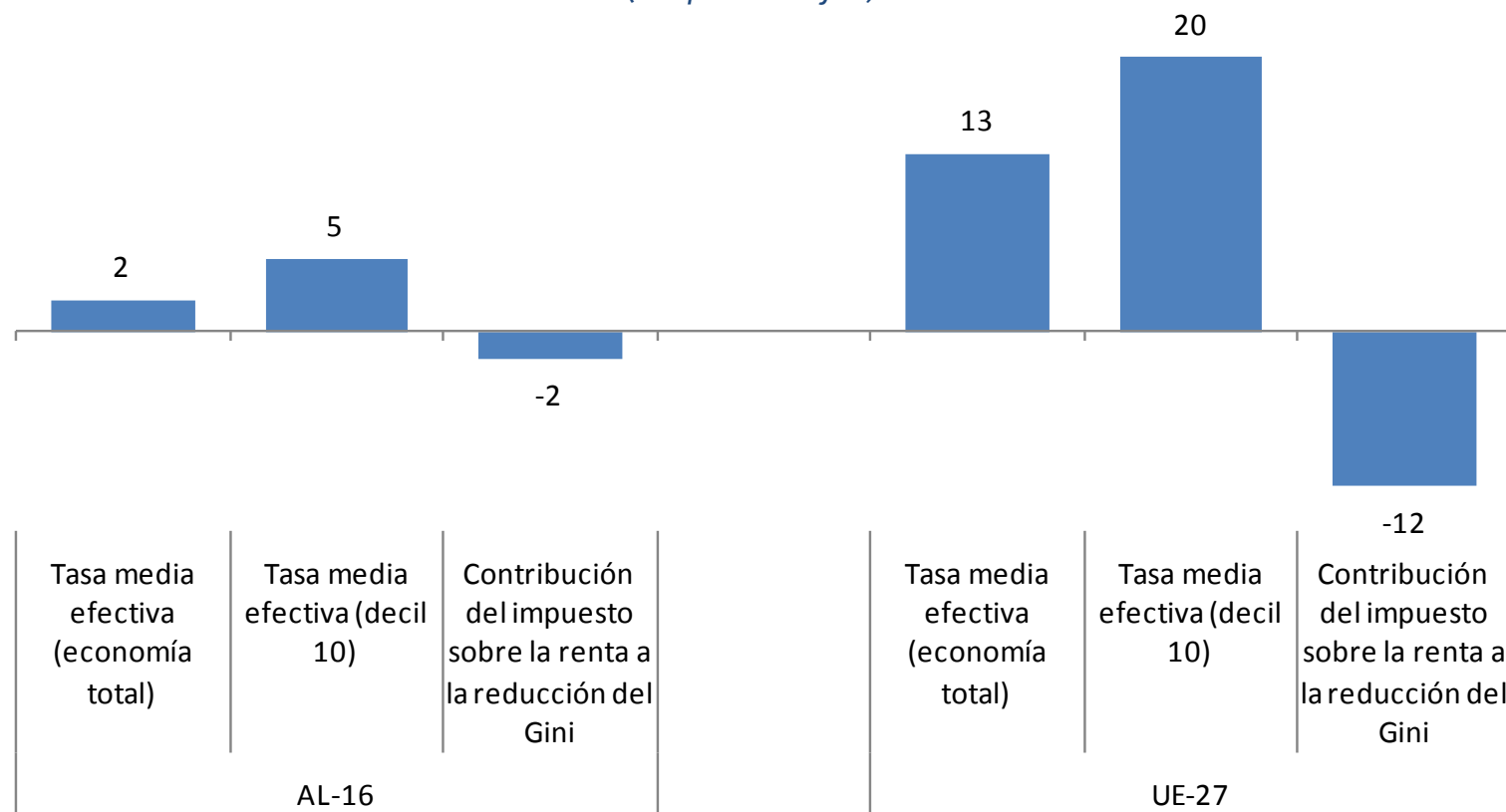
^b Estimación sobre la base de datos procedentes de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y el Perú.

^c Estimación sobre la base de datos procedentes de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, y el Uruguay.

Bajo impuesto a la renta: la tasa media efectiva del impuesto sobre la renta del decil más rico es insignificante

Tasa Media Efectiva del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y reducción del gini en América Latina y la Unión Europea, alrededor de 2011

(En porcentajes)

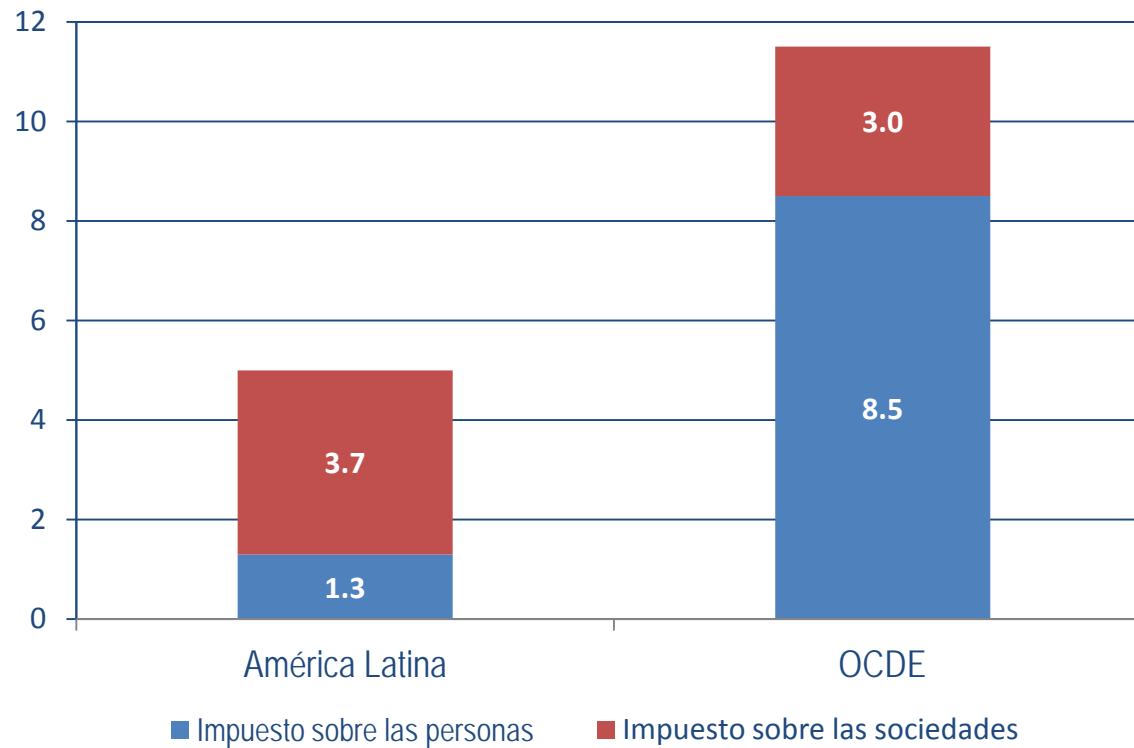


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones, información oficial y cifras de Statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income (EUROMOD) (G2.0).

La recaudación del IRPF en América Latina es menos de una quinta parte del promedio de los países de la OCDE

América Latina (18 países) y la OCDE: composición de la recaudación por el impuesto sobre la renta, 2011

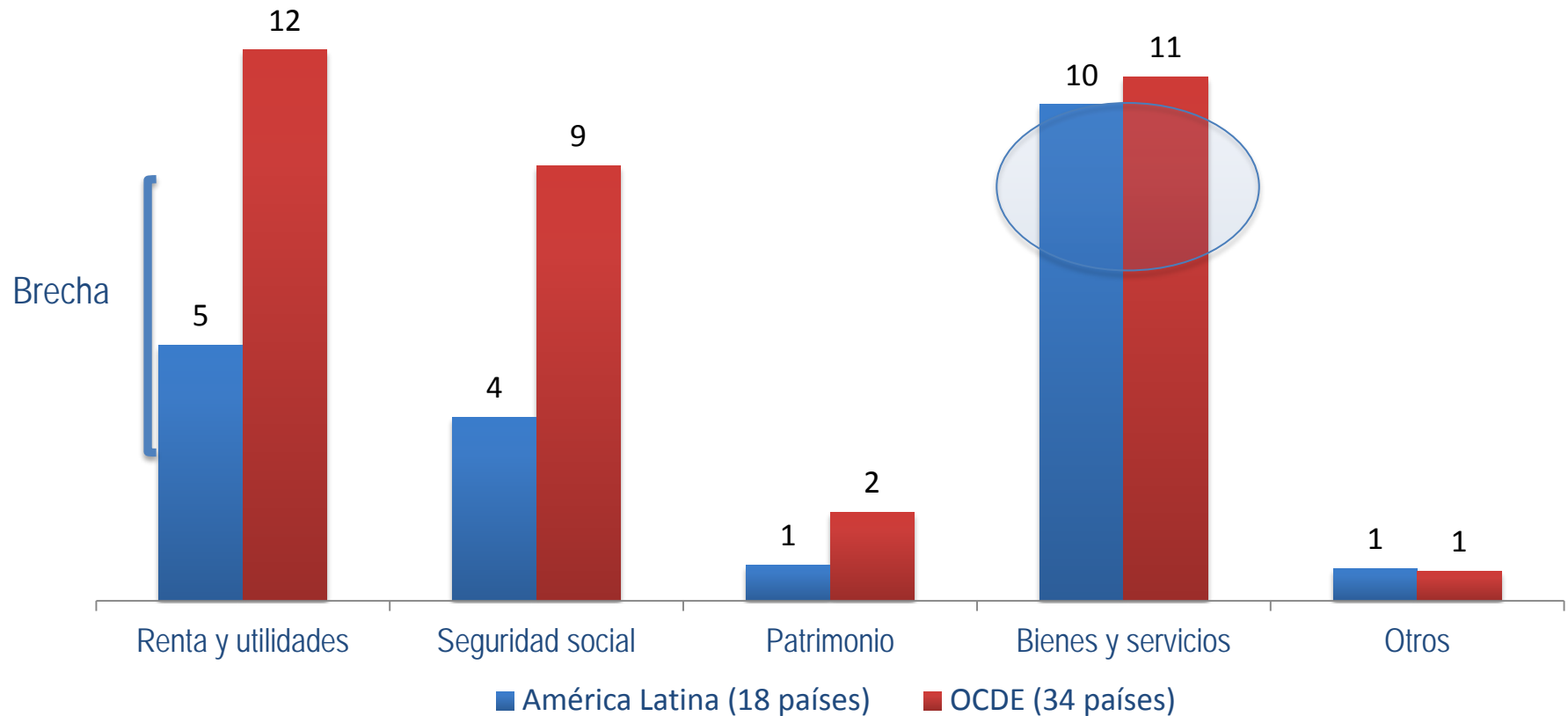
(En porcentajes del PIB)



Fortalecer los recursos internos requiere aumentar la imposición directa

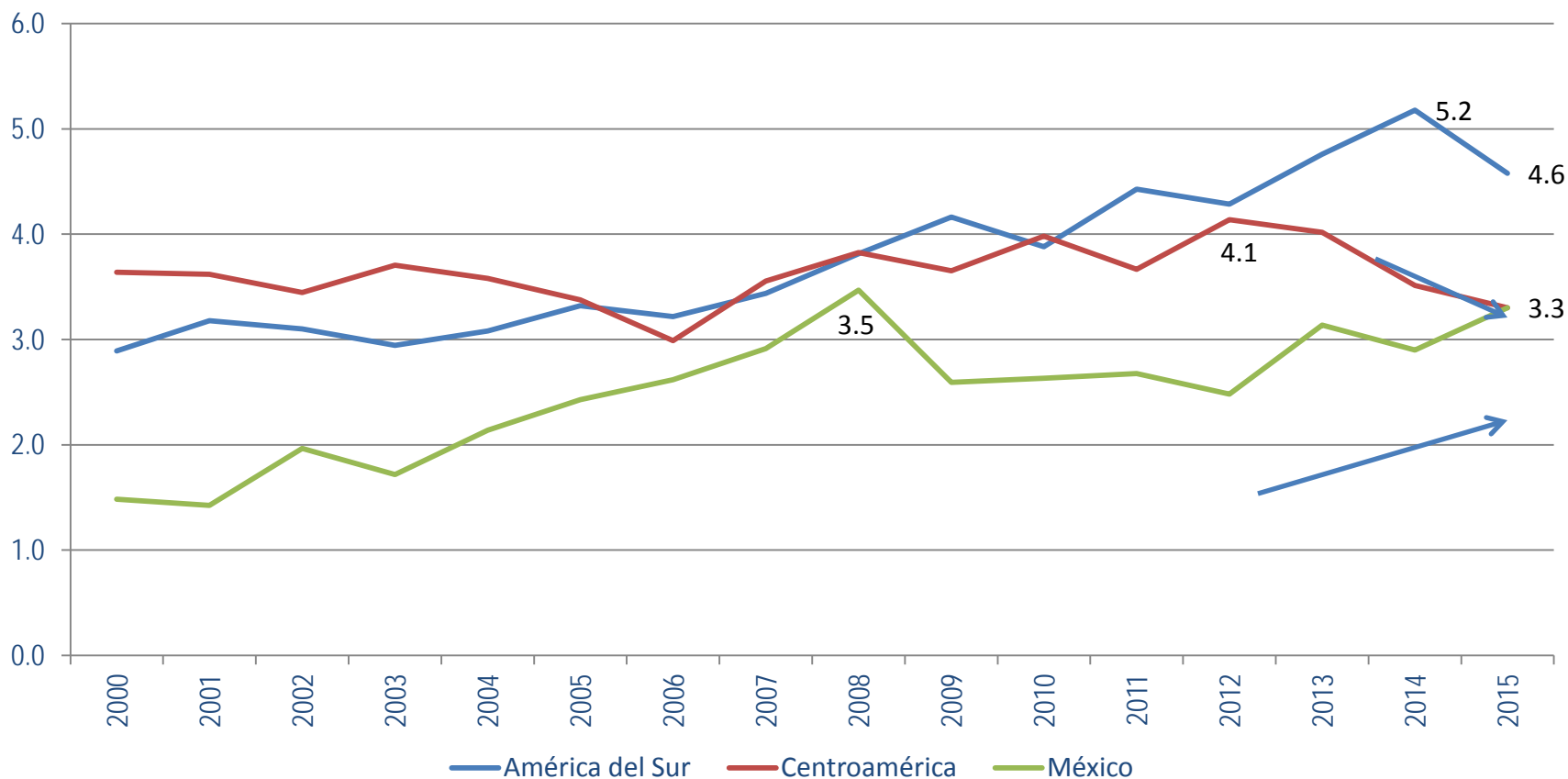
Estructura tributaria, América Latina y la OCDE, 2014

(En porcentajes del PIB)



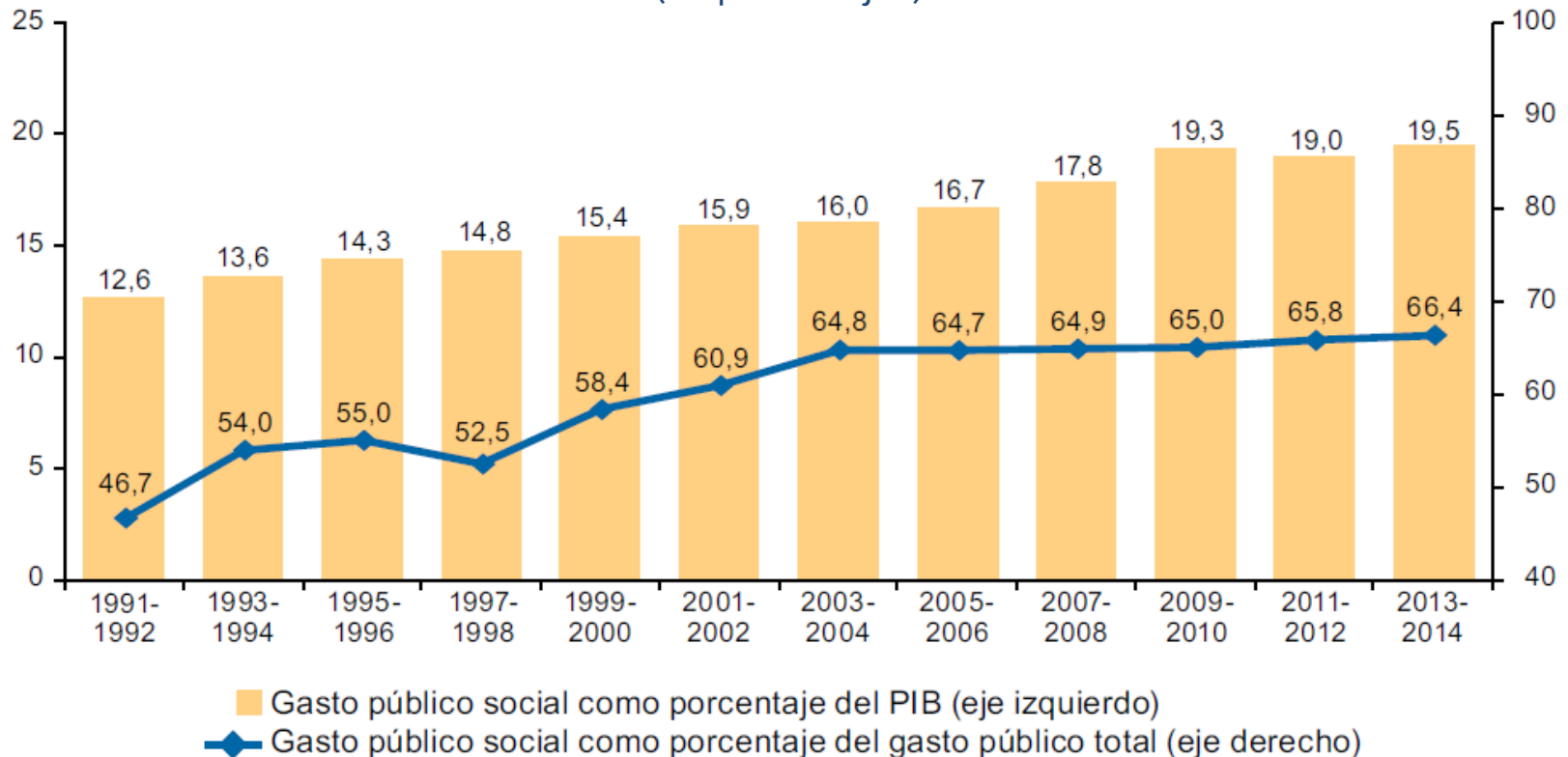
Desde una perspectiva de crecimiento y los ODS es preocupante la baja en la inversión pública en varios países de la región

Subregiones y países seleccionadas: evolución de los gastos de capital de los gobiernos centrales, 2000-2015
(En porcentajes del PIB)



También preocupa que la tendencia ascendente del gasto social se ha parado, lo que reafirma la necesidad de mejorar la calidad del gasto

América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social como proporción del PIB y del gasto público total, 1991-1992 a 2013-2014 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
b Promedio ponderado de las cifras de los países.

La política fiscal, el gasto público y el crecimiento económico en un entorno de mayor austeridad

- Cobran mayor relevancia las políticas fiscales activas, promoviendo “ajustes inteligentes” para revertir el ciclo contractivo de la inversión y la dinámica de la productividad, que también se ha visto rezagada
- Cautelar tanto el nivel de gasto público como su composición y evitar ajustes excesivos en la inversión pública y el gasto social
 - ✓ Reglas fiscales con metas de inversión
- Revisar la estructura de subsidios (combustibles) e incentivos y reorientar hacia la promoción de inversiones y gasto social esencial

Los desafíos del cambio climático proveen importantes oportunidades de inversión

INSTITUCIÓN	REGIÓN	SECTOR	PERÍODO	MONTOS
IEA (2014)	Global	Descarbonizar el sistema energético, en un escenario de 2°C	Hasta 2050	44 millones de millones de dólares de inversión adicional
IEA (2012)	Global	Energía, construcción, industria y transporte, para alcanzar una reducción de emisiones equivalente a un 50%, comparada con los niveles de 2005	2010/2050	139,9 millones de millones de dólares, distribuidos en: Energía: 35,9 Construcción: 27,8 Industria: 11,2 Transporte: 65,0
Foro Económico Mundial	Global	Infraestructura de energía limpia, transporte bajo en carbono, eficiencia energética y silvicultura	Hasta 2020	0,7 mil millones de dólares anuales
WRI	Países en Desarrollo	Energía	Hasta 2050	531 mil millones de dólares anuales
NCE	Global	Infraestructura de transporte, energía, sistemas de agua y ciudades, energías renovables con una baja inversión en combustibles fósiles, ciudades más compactas y eficiencia energética	2015/2030	6,27 millones de millones de dólares anuales
IPCC	Global	Tecnologías de generación de bajas emisiones	2010/2029	Entre 31 mil millones y 360 mil millones de dólares anuales
IPCC	Global	Eficiencia energética en edificios, transporte e industrias	2010/2029	Entre mil millones y 641 mil millones de dólares anuales
UNFCCC (2007)	Global	Adicional para la adaptación	al 2030	Entre 49 y 171 mil millones de dólares
Banco Mundial	Global	Adaptación	2010/2050	75 a 100 mil millones de dólares anuales

Fuente: CEPAL (2015) en Samaniego-Schneider (2015), en base a varias instituciones.

Cuantificación de los Fondos a Nivel Global

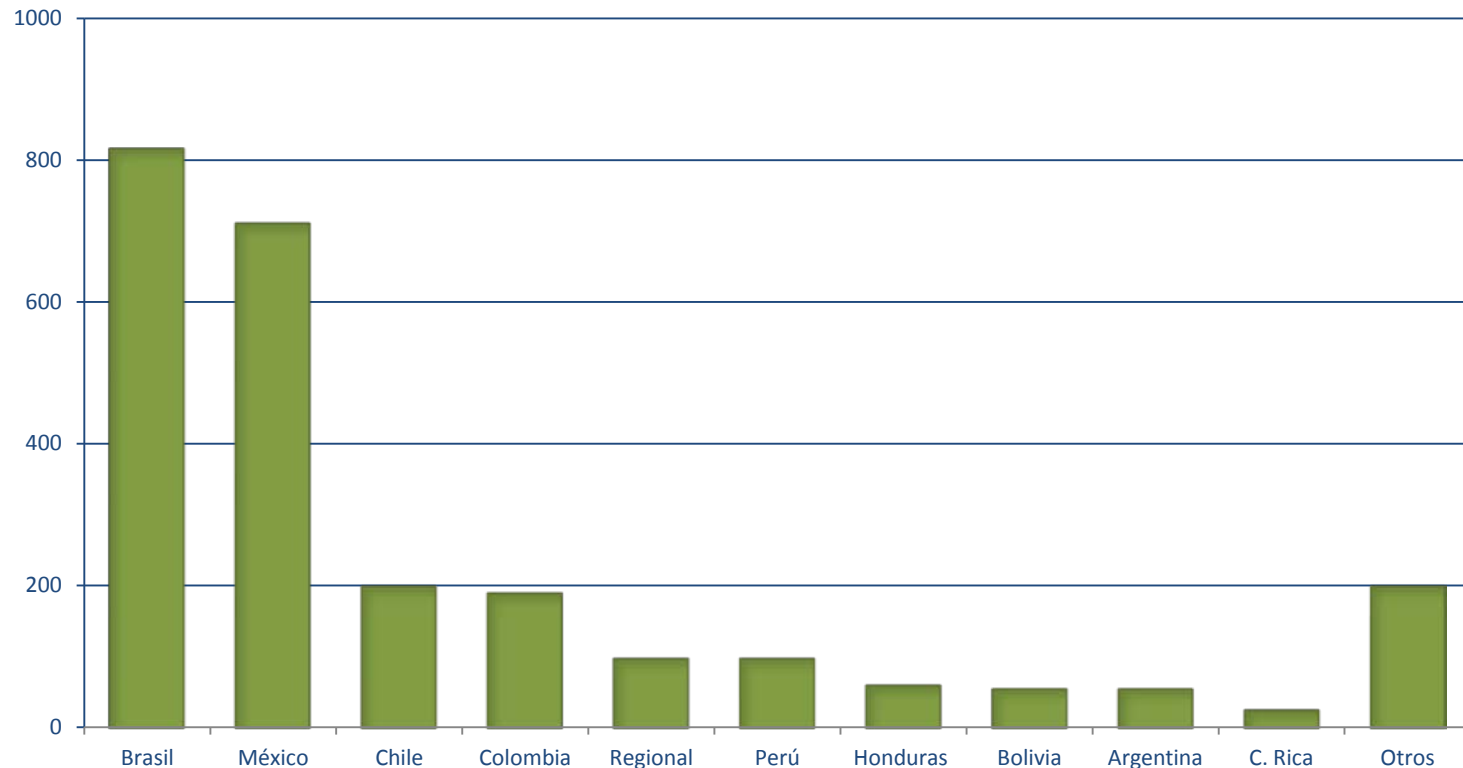
- Los *flujos de financiamiento climático global* llegaron al menos a **391 mil millones de USD** en 2014 (0,4% del PIB mundial y un 18% más que en 2013), dado el aumento estable del financiamiento público y el record de la inversión privada en tecnologías de energía renovable
 - ✓ 93% se dirigió a *Mitigación* y el resto a *Adaptación* y/o uso combinado
- El *financiamiento público* (gobiernos e intermediarios) registró un alza de al menos **148 mil millones de USD** en 2014 (8% más que en 2013), mostrando un paulatino mayor interés de los gobiernos nacionales por actuar sobre el cambio climático
 - ✓ 89% fue de *Instituciones Financieras de Desarrollo* (45% Nacionales; 32% Multilaterales y 12% Bilaterales); 10% de *Gobiernos/Agencias* y 1% de *Fondos Climáticos*
- El *financiamiento privado* aumentó a **243 mil millones de USD** en 2014 (tras 2 años cayendo), liderado por la inversión en *energías renovables* que creció un 26% en 2014
 - ✓ 38% fueron *Desarrolladores de Proyectos*, 24% Corporaciones; 18% Hogares y 20% *Intermediarios Financieros Privados* (19% Instituciones Financieras Comerciales y 1% entre Capital Privado, de Riesgo, Fondos de Infraestructura e Inversores Institucionales)

Cuantificación de los Fondos en ALC

- Los *flujos de financiamiento climático en América Latina y el Caribe* llegaron al menos a **21 mil millones de USD*** en 2014 (0,35% del PIB mundial y un 7% más que en 2013). (CEPAL, 2015)
(*incluye solo recursos aprobados públicos, nacionales e internacionales. No incluye recursos privados, ODA, fundaciones y ONG).
 - ✓ *Alrededor del 93% se dirigió a Mitigación y el resto a Adaptación y/o uso combinado*
- Los principales actores institucionales que movilizaron estos flujos son los **Bancos de Desarrollo Nacionales** (56%) y los **Bancos Multilaterales** (35%), mientras los **Fondos Climáticos** (1%) y **Otros Recursos Nacionales** constituyen menos del 10% del total regional.
 - ✓ De los **Bancos Multilaterales**, el **BID** (12% del total), y la **CAF** (13,3%) concentraron en conjunto, más de **5 mil millones de USD**.
- Los países que movilizaron mayores flujos en 2014 fueron **Brasil** (67% del total de recursos), **Perú** (7%), **Colombia** (3,9%), **México** (3,4%), **Ecuador** (3,2%), **Uruguay** (1,9%), **Chile y Venezuela** (1,8% c/u) y **Argentina** (1.5%). Los **Programas Regionales** movilizaron el **2,3%** del total de flujos de fondos climáticos a ALC.

Distribución de los Fondos en ALC, período 2003-2015

(en millones de dólares, monto aprobado, 10 primeros países)



Fuente: Overseas Development Institute (ODI), Heinrich Böll Foundation (2015)

Algunos desafíos y oportunidades del financiamiento del cambio climático en ALC

- ALC tiene la *oportunidad de aprovechar el escenario actual de proliferación de recursos para financiar el cambio climático*. Si se concretan las promesas realizadas en los últimos años, ALC alcanzaría mayores flujos de financiamiento para el cambio climático, superando significativamente los que anualmente se gestionan.
- Existen también *oportunidades derivadas de las nuevas tendencias tanto en las fuentes como en los actores* del financiamiento para el cambio climático, los que tienen el potencial de aumentar su rol en el mismo:
 - ✓ La *filantropía privada* a nivel global asciende a casi 60 mil millones de USD por año, lo que representa casi la mitad de la ODA desembolsado en un año por los países DAC.
 - ✓ La *Cooperación Sur-Sur* y los *Países Donantes no-DAC* también han aumentado su relevancia en el escenario internacional del financiamiento (ej, China).
 - ✓ Los *Inversores Institucionales Privados y Públicos* (Fondos de Pensión, Aseguradoras, Fondos Mutuos, Fondos Soberanos, etc.) abren el abanico de opciones ante una *posible mayor participación* como proveedores de recursos para atender la acción climática a largo plazo.

Algunos desafíos y oportunidades del financiamiento del cambio climático en ALC (cont.)

- También *podrían obtenerse recursos adicionales en los fondos fiscales que se obtengan de la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles*, según acordaron los países del G20, así como la *introducción de nuevos impuestos al carbono* (México y Chile ya lo han incorporado).
- Por último, también se espera que los *bonos verdes que vienen adquiriendo importancia* en lo últimos años, puedan constituirse en un instrumento financiero potente capaz de captar recursos frescos para el sistema financiero centrado en la reducción de la huella de carbono y en la vulnerabilidad ambiental.
- De todas maneras, dichos instrumentos suelen despertar críticas de su funcionamiento; por lo que hay un *desafío de trabajar en la mejora de la transparencia y eficiencia de los mismos*.
- Asimismo, debe atenderse el *desafío de desarrollar capacidades y mayor experiencia técnica en las agencias nacionales de gobierno* (Medio Ambiente, Finanzas, Transporte y Energía) para el diseño y ejecución de políticas sostenibles integradas, pero también de proyectos para captar los fondos existentes y aprovechar las distintas alternativas de instrumentos financieros disponibles.
- La atracción de la inversión privada requerirá también de atender el *desafío de mitigar riesgos, proveer señales estables de política y de mercado*.

FINANCIAMIENTO Y MARCO FISCAL PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO

Medios de implementación para la Agenda 2030
para el desarrollo sostenible
CEPAL, 23 de noviembre 2016

Daniel Titelman
Director
División Desarrollo Económico
CEPAL