



CEPAL

---

Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe:  
un análisis estratégico desde la perspectiva  
de los países de renta media

Consulta Regional de América Latina y el Caribe  
sobre Financiamiento del Desarrollo  
CEPAL  
Santiago, 12 y 13 de marzo de 2015

La agenda de desarrollo post-2015 transformará  
profundamente el desarrollo sostenible

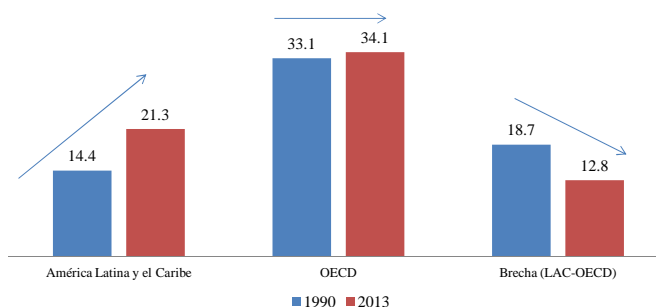
---

- Esta profunda transformación refleja un enfoque universal del desarrollo sostenible teniendo en cuenta todos los distintos grupos de ingresos y considerando la sostenibilidad en todas las dimensiones de la actividad humana.
- Responder a este cambio de paradigma en el desarrollo económico implica movilizar una gran cantidad de recursos.
- Esta transformación se da además en un contexto de importantes cambios en las fuentes de financiamiento, mecanismos, actores e instrumentos de la arquitectura financiera para el desarrollo.
- La gran gama de objetivos de desarrollo de la agenda post-2015 que incluyen entre otros los objetivos sociales de desarrollo (SDGs) no sólo se juega en la movilización de recursos sino también en los medios de implementación.
  - Esto implica que se requiere una arquitectura financiera internacional y un sistema de comercio y reglas de transferencia de tecnología al servicio del desarrollo

## En lo que respecta a la movilización interna de recursos América Latina y el Caribe ha hecho progresos significativos

- En las dos últimas décadas América Latina y el Caribe ha aumentado la carga tributaria de manera significativa.
  - Entre 1990 y 2013, la carga tributaria promedio de LAC aumentó de 14.3% a 21.3% lo que le ha permitido reducir la brecha con respecto a la OCDE.

**Carga tributaria para América Latina y el Caribe y la OCDE 1990 y 2013 (En porcentajes del PIB)**

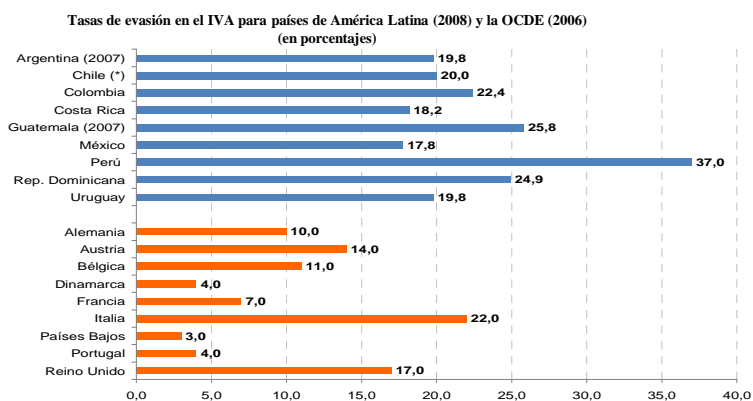


## Pero hay todavía mucho camino por recorrer para mejorar la progresividad y equidad tributarias que requiere el apoyo de la comunidad internacional

- Actualmente, los sistemas fiscales muestran estructuras tributarias poco progresivas y, en algunos casos, regresivas.
  - Los sistemas tributarios se basan en la imposición indirecta .
    - ✓ En el 2013 en LAC el IVA y los impuestos a las ventas representaron conjuntamente 32% de los ingresos tributarios totales, 12 puntos porcentuales más que el promedio de la OCDE.
  - También al observar las tasas medias pagadas por cada decil de ingresos 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% muy por debajo el promedio total (11%).
- Además el impacto redistributivo del gasto público y de los impuestos sigue siendo limitado en América Latina.
  - Estimaciones preliminares muestran que en América Latina el efecto combinado de los impuestos más el gasto público reduce la desigualdad (medido por la disminución porcentual en el índice de GINI) en 30% en los países de la OCDE y sólo en 4% en América (Oman, 2009; CEPAL, 2014).

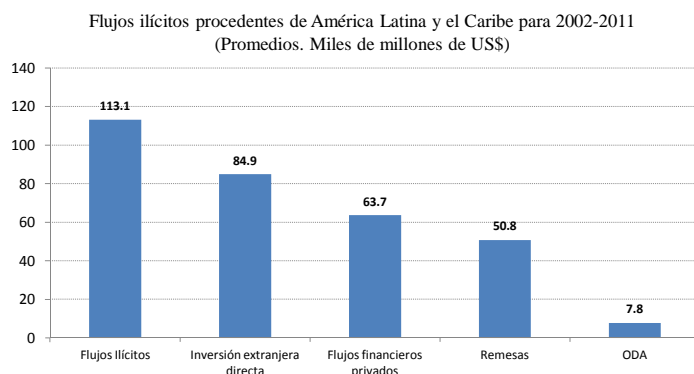
## Fortalecer la movilización interna de recursos públicos requiere reformas fiscales para enfrentar la evasión y elusión fiscal

- Según datos oficiales la tasa de evasión en el IVA se sitúa entre 17.8% y 37% para LAC y entre 10% y 22% para la OECD
- Estimaciones de CEPAL muestran que la tasa de evasión en el impuesto a la renta es mayor que en el caso del IVA. Puede a situarse en más del 60%.



## Y también enfrentar la evasión y elusión fiscal mediante la regulación de los flujos ilícitos

- Los flujos financieros ilícitos representan una enorme salida de recursos financieros de las economías en desarrollo, incluidas las de América Latina y el Caribe.
- En promedio entre 2002-2011 en LAC los flujos financieros ilícitos duplicaron las remesas y representaron 14 veces la ODA.



## Además hay que regular las prácticas tributarias de las multinacionales

---

- Esto implica regular los precios de transferencia
  - La manipulación de los precios de transferencia permite a las transnacionales eludir impuestos declarando el beneficio en la jurisdicciones con menores impuestos.
    - ✓ Las estimaciones para los países desarrollados y en particular Europa estiman que la elusión fiscal derivada de la manipulación de los precios de transferencia tiene un costo anual de más de 150 mil millones de dólares anuales.
  - La manipulación de los precios de transferencia no sólo constituye una fuente significativa de elusión fiscal sino que además fomenta la competencia fiscal perniciosa así como las actividades que producen externalidades negativas.

## La regulación de los flujos ilícitos y de las prácticas de tributarias de las multinacionales requiere fortalecer acuerdos internacionales y regionales

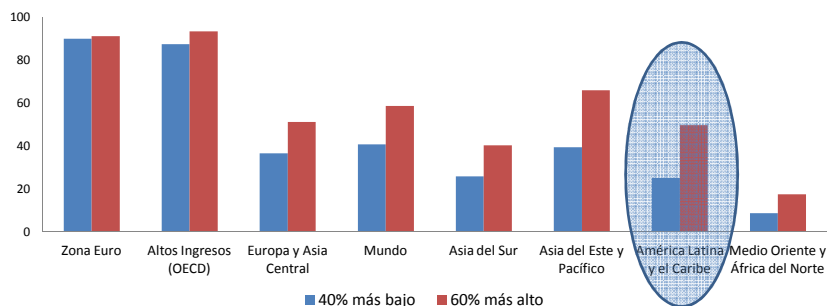
---

- Los acuerdos internacionales y regionales deberían desembocar en normas y regulación tributaria internacional comunes para mejorar la transparencia impositiva y evitar la erosión de las bases tributarias.
  - Abordar la consecuente erosión de las bases tributarias en una perspectiva regional o multilateral.
    - ✓ Evitar maniobras evasivas por parte de grandes empresas transnacionales,
    - ✓ Preservar mayores derechos de imposición en el país “fuente” donde se generan los beneficios
    - ✓ Limitar los incentivos tributarios.
- 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
  - Permitiría viabilizar una progresiva coordinación y armonización de los tributos y normas fiscales a nivel e internacional, y también en los países de América Latina y el Caribe.

Además la movilización de los recursos internos no se limita sólo a lo fiscal

- La implementación de una estrategia para movilizar los recursos internos supone también desarrollar aún los mercados y sistemas financieros de la región y aumentar la inclusión financiera.
  - **La inclusión financiera es una tarea pendiente en América Latina.** Actualmente cerca del 40% de la población tiene acceso a las instituciones financieras formales.
  - **Además el acceso es desigual.** El diferencial de acceso entre el estrato de menores y mayores ingresos es más alto para LAC en comparación con otras regiones del mundo.

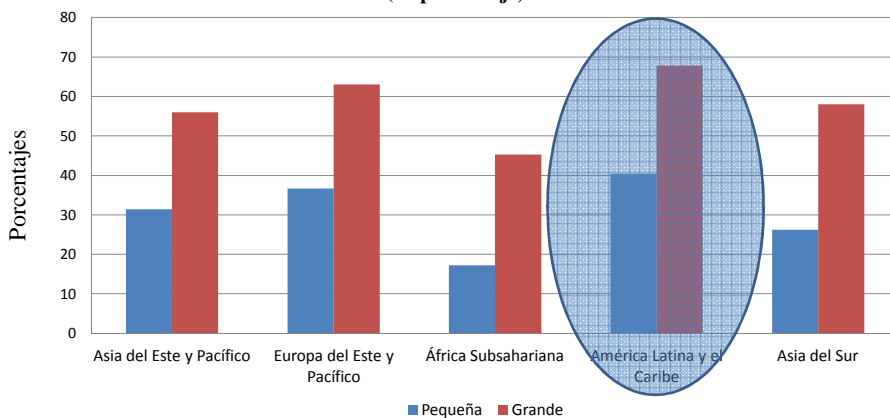
Adultos con cuenta en instituciones financieras formales, 2011  
(regiones del mundo seleccionadas, en porcentaje)



El sector productivo enfrenta una situación similar

- Sólo el 40% de las empresas pequeñas (PyMES) en América Latina y el Caribe tienen acceso al financiamiento bancario

Porcentaje de empresas con crédito bancario o línea de crédito, 2011  
(en porcentaje)



### La banca de desarrollo debe jugar un papel importante en la movilización de los recursos domésticos

- Los bancos de desarrollo regionales, subregionales y nacionales han demostrado ser una exitosa fuente de recursos de mediano y largo plazo a través del financiamiento de inversiones en infraestructura, el desarrollo productivo y social.
- La banca de desarrollo subregional ha aumentado significativamente el volumen de recursos canalizados y su participación relativa en relación a los bancos de desarrollo multilaterales.

Participación de los bancos subregionales en el financiamiento multilateral total que recibe la subregión a la que pertenece  
(Millones de dólares y porcentaje, 2010-2013)

Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales de los respectivos bancos.

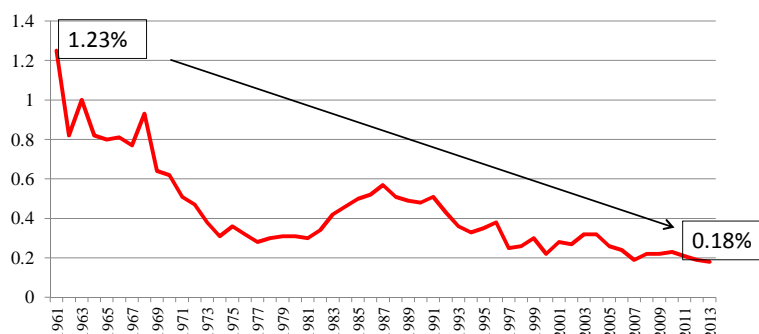
	Países miembros de BCIE	Países miembros de CAF	Países miembros de CDB
<b>Participación del Banco Subregional</b>	<b>44%</b>	<b>37%</b>	<b>22%</b>
Memo: Participación del Banco Mundial	15%	28%	30%
Participación del BID	40%	35%	48%

- La creciente importancia de los bancos regionales sub regionales se refleja también en una mayor diversificación sectorial con énfasis en la infraestructura, sectores productivos e intermediación financiera.

### Al reto de fortalecer la movilización interna recursos se suma la necesidad de tener en cuenta los cambios acaecidos en el panorama del financiamiento para el desarrollo en las últimas décadas

- En el caso de los países de renta media, como los de América Latina y el Caribe, estos cambios pueden resumirse en el declive relativo de las formas más tradicionales de financiamiento para el desarrollo, como la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la emergencia de nuevos actores, mecanismos y fuentes de financiamiento.

**América Latina y el Caribe: flujos de ayuda oficial como proporción del INB 1961-2013**



## A medida que han disminuido los flujos de ayuda oficial la región ha pasado a depender en mayor medida de los flujos privados

---

- En América Latina y el Caribe los flujos de inversión extranjera directa y las remesas constituyen el grueso del financiamiento externo.
  - La participación de la IED en los flujos externos totales aumentó de 36% en la década de los 80 a 44% y 54% en la década de los noventa y los 2000.
    - ✓ En el 2013 los flujos de IED alcanzaron un record llegando a alcanzar US\$ 155 mil millones de dólares lo representa el 63% del total de flujos externos.
  - Por su parte, en promedio, los flujos de remesas han aumentando significativamente pasando de representar 16.4% del total de flujos externos en la década de los 80 a 34% en los 2000.

## La dependencia en el 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.
- También la IED recibida por América Latina y el Caribe está concentrada tanto geográficamente como por sectores.
- Además la IED conlleva salidas financieras producidas por la repatriación de utilidades de la inversión extranjera directa (IED) que afectan negativamente la cuenta corriente.
- El comportamiento de los flujos de capital privado incluyendo la IED reflejan el hecho que están motivados principalmente por el beneficio económico, 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, lo que obstaculizaría el avance de la productividad y el desarrollo sostenible.

Alinear los incentivos privados para cumplir con la agenda post-2015 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.
  - De manera alternativa, el sector público 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.
  - También 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.

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

---

- Las fuentes innovadoras de financiamiento y las nuevas modalidades de cooperación 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 y crecimiento, 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”.



Las estrategias de movilización de recursos internos y externos deben tener en cuenta la heterogeneidad que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe

---

- No todos los países tienen las mismas capacidades para movilizar recursos internos y acceder a los mercados de capitales externos para potenciar el desarrollo sustentable.
  - La graduación de la ODA no garantiza el acceso a otras fuentes de financiamiento.
- La capacidad para movilizar recursos depende de una serie de factores incluyendo el tamaño de las economías, sus nivel de desarrollo y sus características estructurales.
- En el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS), el tamaño de la economía es una restricción significativa para la movilización de los recursos internos.
  - Dada su situación de endeudamiento actual, los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe se encuentran en una posición distinta que los países de América Latina y, por lo tanto, necesitan apoyo adicional, tanto a corto como a largo plazo.
  - Este apoyo debe incluir recursos para afrontar el daño causado por fenómenos naturales extremos, que constituye una fuente clave de vulnerabilidad y de acumulación de deuda para estos países.

Contar con políticas nacionales adecuadas no basta. Se requiere además contar con un entorno externo favorable que permita afrontar y reducir las asimetrías existentes

---

- El contexto externo debe permitir a la arquitectura multilateral promover una mayor estabilidad financiera como bien público global y canalizar recursos para el financiamiento de un desarrollo inclusivo y sostenible.
  - Para esto se requieren cambios en la gobernanza mundial para equiparar la voz y voto de los países emergentes en los foros internacionales y su participación en el comercio mundial con su importancia en la economía global.
    - ✓ En la actualidad el peso de los países en desarrollo en el PIB mundial equivale al de los países industrializados.
    - ✓ No obstante los países en desarrollo ostentan sólo el cerca del 40% de los derechos de voto y de las cuotas en organismos multilaterales tales como el FMI y el Banco Mundial.
    - ✓ De la misma manera su participación en las exportaciones mundiales llega sólo al 40%.

Un contexto externo favorable debe permitir una mejor integración productiva de la región mediante reglas multilaterales que respondan a la dinámica cambiante de las estructuras productivas y de los flujos comerciales

---

- La producción y comercio a nivel mundial se organiza de manera creciente en redes de producción y acuerdos mega regionales.
  - Los acuerdos mega regionales representan cerca del 70% de comercio de América Latina.
  - Esta nueva organización del comercio compleja involucrando múltiples flujos de bienes (especialmente intermedios), servicios, inversiones, información y personas.
  - Por lo mismo, las barreras relevantes a este tipo de comercio son crecientemente regulatorias más que arancelarias.
- Estos cambios pueden tener un impacto negativo en la región a causa de la desviación de comercio y la inversión y la imposición de nuevas normas y requisitos
- Se necesitan generar nuevas reglas multilaterales que respondan a esta nueva configuración de la organización del comercio y de la producción.
  - Estas reglas tienen necesariamente que regular la transferencia de tecnología de manera a favorecer su adopción por parte de los países en desarrollo.

Finalmente un contexto externo favorable debe proporcionar la estabilidad como un bien público mundial y canalizar los recursos financieros hacia el sector productivo

---

- En las últimas dos décadas el sector financiero y sus instrumentos se han expandido de manera exponencial y muy por encima del crecimiento del PIB.
  - Actualmente valor de los activos financieros equivale a 3 veces el PIB mundial (sin considerar los derivados).
  - Se estima que en el 2020 los activos financieros globales llegarán a ser equivalente a 10 veces el PIB.
- Esta expansión refleja el auge de los mercados de capitales ha aen la intermediación financiera y la creciente importancia de los activos líquidos en detrimento del ahorro para el desarrollo productivo.

Para esto hay que repensar la arquitectura financiera global

---

- El desarrollo del sector financiero debe orientarse y articularse con las necesidades del sector real productivo.
- Reforzar la regulación macroprudencial para atenuar los riesgos y la volatilidad del sistema financiero
- La arquitectura financiera multilateral debe concebirse como una amplia red más de instituciones e instrumentos tanto globales como regionales, que proveen distintos niveles de defensa ante choques externos