

---

# **ESS — Extensión de la Seguridad Social**

## **Espacio fiscal para la protección social y los ODS: Alternativas para ampliar la inversión social en 187 países**

Isabel Ortiz  
Matthew Cummins  
Kalaivani Karunanethy

**Documento de Trabajo No. 48**

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

UNICEF, NUEVA YORK

ONU-MUJERES, NUEVA YORK

---

---

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017  
*Segunda edición 2017*

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

#### *Datos de catalogación de la OIT*

Ortiz, Isabel; Cummins, Matthew; Karunanethy, Kalaivani

Espacio fiscal para la protección social y los ODS: alternativas para ampliar la inversión social en 187 países / Isabel Ortiz, Matthew Cummins, Kalaivani Karunanethy; Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de protección Social (SOCPRO). - Ginebra: OIT, 2017  
(Serie Extensión de la Seguridad Social; No. 48)

protección social / espacio fiscal / movilización de recursos / gasto público / impuesto / inversión social / política de desarrollo / igualdad

02.03.1

---

La edición de esta serie se encuentra a cargo de la Directora del Departamento de Protección Social de la OIT. Para solicitar más información sobre la serie o para presentar un documento, por favor póngase en contacto con: Isabel Ortiz, Directora del Departamento de Protección Social  
Organización Internacional del Trabajo  
4 Route des Morillons  
CH-1211 Ginebra 22 (Suiza)  
Telf.: +41.22.799.6226 Fax: +41.22.799.7962  
correo electrónico: [ortizi@ilo.org](mailto:ortizi@ilo.org)

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT, no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo, UNICEF u UNWOMEN, sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados ni sobre sus autoridades ni respecto a la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos, estudios u otras contribuciones firmadas, incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT, UNICEF u ONU MUJERES las sancionen.

Las referencias a nombres de firmas, productos comerciales y/o procedimientos, no implica su respaldo por parte de la Oficina Internacional del Trabajo, UNICEF u ONU MUJERES, así como, cualquier error en la mención a determinada firma en particular, producto comercial o procedimiento, no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). Para más información, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns) o escríbanos a [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

---

Impreso en Suiza.

---

## Resumen Ejecutivo

A menudo se argumenta que no existen recursos suficientes para la protección social o que los recortes de gasto público son inevitables durante periodos de ajuste. Sin embargo, existen alternativas hasta en los países más pobres. Este informe proporciona ocho opciones que deben explorarse para ampliar el espacio fiscal y generar recursos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), realizar los derechos humanos y para invertir en mujeres y niños. Las opciones son:

1. Reasignación del gasto público;
2. Incremento del ingreso tributario;
3. Ampliación de la cobertura y recaudación de la seguridad social;
4. Movilización de la ayuda oficial al desarrollo y transferencias;
5. Eliminación de los flujos financieros ilícitos;
6. Uso de las reservas fiscales y de reservas de divisas extranjeras;
7. Gestión de deuda: Endeudamiento o reestructuración de deuda; y
8. Adopción de un marco macroeconómico más flexible.

Todas las opciones de financiamiento descritas en el presente documento están sustentadas en recomendaciones de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales. Los países las han estado aplicando durante décadas, demostrando que existe una amplia gama de opciones para generar ingresos. Este informe presenta numerosos ejemplos:

- Costa Rica y Tailandia reasignaron los gastos militares a gastos en salud universal.
- Egipto creó una Unidad de Justicia Económica en el Ministerio de Finanzas para revisar las prioridades del gasto.
- Indonesia, Ghana y muchos otros países en desarrollo están utilizando los subsidios energéticos para desarrollar programas de protección social.
- Un gran número de países está incrementado sus impuestos para destinarlos a la inversión social — no sólo los impuestos de consumo (generalmente regresivos) sino también los gravados al ingreso, a las corporaciones, a la propiedad y a la extracción de recursos naturales. Bolivia, Mongolia y Zambia están financiando, con impuestos a la minería e hidrocarburos, pensiones universales para los adultos mayores y beneficios para la niñez.
- Brasil aplicó un impuesto a las transacciones financieras para ampliar la cobertura de protección social.
- Ghana, Liberia y Maldivas han introducido impuestos al turismo.
- Argentina, Brasil, Túnez, Uruguay y muchos otros países han ampliado la recaudación y cobertura de la seguridad social.
- Argelia, Mauricio, Panamá, entre otros, han complementado la recaudación de la seguridad social con altos impuestos al tabaco.
- Otros países han utilizado loterías para complementar el gasto social, como la Lotería del Bienestar de China o la Lotería de la ONCE para la inclusión social de los ciegos en España.

- 
- Algunos países de más bajo ingreso están recibiendo transferencias Norte-Sur y Sur-Sur, como El Salvador y Guinea-Bissau, mientras que otros están combatiendo a los grandes flujos financieros ilícitos y la evasión fiscal.
  - Chile, Noruega y Venezuela, entre otros, están utilizando sus reservas fiscales para el desarrollo social.
  - Colombia lanzó el primer *Bono de Impacto Social* en países en desarrollo en 2017, una innovadora asociación público-privada; Sudáfrica emitió bonos municipales para financiar servicios básicos e infraestructura urbana y corregir los desequilibrios después del régimen del apartheid;
  - Más de 60 países han renegociado exitosamente su deuda, y más de 20 repudiaron su deuda o entraron en cesación de pagos, como Ecuador, Islandia e Iraq, destinando los ahorros del servicio de la deuda a programas sociales.
  - Un número significativo de países en desarrollo han recurrido al gasto financiado con déficit y a marcos macroeconómicos más flexibles durante la recesión, a fin de responder a las apremiantes demandas en medio de una coyuntura de crecimiento bajo, y a fin de contribuir a recuperación socio-económica.

Cada país es único, y todas las opciones deben ser examinadas cuidadosamente — incorporando los riesgos potenciales y las ventajas y desventajas asociadas con cada oportunidad — y ser consideradas en un diálogo social nacional. Dada la importancia de la inversión pública para los derechos humanos, el empleo y la protección social, es imperativo que los países exploren todas las opciones posibles de expansión del espacio fiscal, a fin de promover el desarrollo nacional y los ODS.

Clasificación JEL: F35, H12, H2, H5, H6, H62, H63, I38, O2, O23

Palabras clave: protección social, espacio fiscal, generación de recursos, gasto público, impuestos, contribuciones a la seguridad social, reservas internacionales, ayuda al desarrollo, flujos financieros ilícitos, deuda pública, política fiscal y monetaria expansiva, política social, gasto social, inversión social, equidad.

---

## Índice de contenido

	<i>Página</i>
Resumen Ejecutivo.....	iii
Agradecimientos.....	ix
1. Introducción .....	1
Existe espacio fiscal en todos los países .....	1
2. Re-priorización del gasto público .....	6
3. Incremento de los ingresos tributarios .....	9
3.1. Impuestos al consumo/venta.....	10
3.2. Impuestos al ingreso .....	11
3.3. Impuestos a las corporaciones y al sector financiero.....	12
3.4. Impuestos a la explotación de los recursos naturales.....	14
3.5. Aranceles a las importaciones/exportaciones .....	16
3.6. Otros impuestos .....	18
4. Ampliación de la cobertura y recaudación de la seguridad social .....	21
5. Ayuda oficial al desarrollo y transferencias .....	24
5.1. Mayores transferencias Norte-Sur: Ayuda oficial al desarrollo .....	24
5.2. Transferencias Sur-Sur .....	28
6. Eliminación de los flujos financieros ilícitos .....	31
6.1. Reducir las transferencias Sur-Norte .....	31
6.2. Combatir flujos financieros ilícitos.....	31
7. Uso de las reservas de divisas extranjeras y reservas fiscales.....	34
7.1 Reservas Fiscales .....	34
7.2. Reservas de divisas extranjeras del banco central .....	37
8. Gestión de la deuda: Endeudamiento y reestructuración de la deuda .....	41
8.1. Endeudamiento .....	41
8.2. Reestructuración de deuda.....	45
9. Adopción de un marco macroeconómico más flexible .....	50
9.1. Aplicación de una política fiscal más flexible .....	50
9.2. Aplicación de una política monetaria más flexible.....	53
10. Conclusión: Diálogo social sobre opciones de espacio fiscal .....	56
Bibliografía.....	59

---

## **Anexos**

1.	Indicadores de espacio fiscal seleccionados para 187 países .....	67
2.	Indicadores de contribución a la seguridad social.....	75

## **Índice de tablas**

1.	Matriz de estrategias de creación de espacio fiscal, países seleccionados .....	3
2.	Países en desarrollo que han reducido sus tasas impositivas para el segmento de ingreso más alto, 2014.....	12
3.	Concentración y negligencia de la ayuda, 2008-12 (valores promedio) .....	25
4.	Transferencias netas de recursos financieros a países en desarrollo, 1998-2010 (en miles de millones de dólares americanos).....	31
5.	Fondos ilícitos exportados y gasto social en países en desarrollo, último año disponible (en porcentaje del PIB).....	32
6.	Fondos Soberanos basados en reservas fiscales, Junio 2014 .....	36
7.	Suficiencia de reservas de divisas extranjeras en países en desarrollo seleccionados, 2013 (excluye el oro) .....	39
8.	Déficit fiscal real y gasto en salud en 38 países Subsaharianos, 2014 .....	51
9.	Umrales seguros de inflación para países en desarrollo.....	54
10.	Países en desarrollo con tasas de inflación bajas, proyecciones 2014 (en variaciones porcentuales de precios promedio al consumidor).....	55

## **Índice de figuras**

1.	Gasto Público Total en países seleccionados, 2014 (en porcentaje del PIB) .....	2
2.	Impuestos sobre bienes/servicios e ingreso tributario total por grupo de ingreso, 2000-11 .....	10
4.	Tarifas arancelarias por grupo de países según ingreso, 1996-2010 (en puntos porcentuales) .....	17
5.	Contribuciones de seguridad social en relación a los gastos en protección social totales (en porcentaje del PIB, último año disponible).....	21
6.	Número de empresas monotributistas registradas y afiliados asegurados.....	23
7.	AOD y gasto en salud en países en desarrollo seleccionados, 2010-12 (valores promedio) .....	26
8.	Uso de la AOD en África subsahariana, 1999-2005 (en porcentaje del incremento anticipado de la ayuda) .....	27

9.	Flujos Financieros Ilícitos (FFI) versus Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), 2003-12 (en miles de millones de dólares americanos corrientes).....	32
10.	Activos administrados por los Fondos Soberanos, 2000-13 (en miles de millones de dólares americanos corrientes).....	35
11.	Acumulación de reservas de divisas extranjeras por regiones de desarrollo, 1993-2000 (expresado en miles de millones de dólares americanos corrientes; excluye el oro) .....	38
12.	Bonos públicos por regiones en desarrollo, 1980-2013 (en miles de millones de dólares americanos corrientes).....	42
13.	Posibles candidatos con margen de endeudamiento, 2013 (deuda externa total como porcentaje del PIB) .....	43
14.	Deuda y gasto en salud, 2011-13 (valores promedio, con base en dólares americanos corrientes) .....	45
15.	Deuda de países pobres (en miles de millones de dólares americanos corrientes).....	46
17.	Superávit fiscal y gasto en salud, 2014 (valores promedio).....	53

### **Índice de recuadros**

1.	Identificación del espacio fiscal: Cómo utilizar el Anexo 1 .....	4
2.	Tailandia: Reasignación del gasto militar hacia la protección social universal .....	7
3.	Egipto: Revisión de prioridades del presupuesto en la Unidad de Justicia Económica del Ministerio de Finanzas.....	8
4.	Indonesia, Ghana: lecciones sobre el uso de subsidios energéticos para sistemas de protección social .....	8
5.	Brasil: Un impuesto a las transacciones financieras para invertir en salud pública y protección social.....	14
6.	Bolivia: El impuesto a los hidrocarburos, clave para el desarrollo social nacional .....	15
7.	Los ingresos de Zambia provenientes de su reciente régimen fiscal minero .....	16
8.	Argelia: Impuestos sobre el tabaco, el alcohol y sobre las importaciones de medicamentos para lograr la protección social universal.....	18
9.	España: La lotería de ONCE apoya la inclusión social de los ciegos .....	20
10.	Brasil: Incremento de la cobertura y recaudación de contribuciones a la seguridad social .....	22
11.	Monotributo en Uruguay: Ampliación de la protección social a la economía informal .....	23
12.	Cooperación bilateral Sur-Sur en Guinea-Bissau.....	29
13.	Transferencias regionales Sur-Sur del ALBA en El Salvador .....	30

---

14.	Lucha contra la elusión fiscal – Ley de Cumplimiento Fiscal para Cuentas en el Extranjero de Estados Unidos (FATCA por sus siglas en inglés) .....	33
15.	Cuando abundan los recursos y la pobreza: La paradoja de Timor-Leste.....	37
16.	Sudáfrica: Bonos subnacionales financian infraestructura urbana y servicios básicos .....	44
17.	Colombia: el Bono de Impacto Social, una asociación público-privada (APP) innovadora.....	44
18.	Repudio a la deuda: Iraq e Islandia .....	48
19.	Auditorías de deuda: el caso de Ecuador .....	48
20.	La necesidad de un mecanismo internacional de resolución de deuda .....	49
21.	Aplicación de marcos macroeconómicos más flexibles: Gasto deficitario de países en desarrollo durante la Recesión Global 2007-2015 .....	52

---

## Agradecimientos

La identificación del espacio fiscal para los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) es una prioridad reconocida por las agencias de la ONU. Es por ello que este documento está co-publicado por la OIT, UNICEF y ONU MUJERES, y traducido en varios idiomas.

Este es un documento actualizado del original «Identificando espacio fiscal: Opciones para el desarrollo económico y social de hogares y niños en 184 países», publicado en inglés por UNICEF en 2012.

Los autores agradecen especialmente a José Antonio Ocampo (Profesor en la Universidad de Columbia y Embajador de Buena Voluntad de la OIT para la protección social), Anuradha Seth (Economista Senior, ONU MUJERES), Fabio Duran-Valverde (Jefe de Finanzas Públicas y Servicios Actuariales y Estadísticos, Departamento de Protección Social OIT), Anne Drouin (Directora del Programa Global de Seguros de Riesgo Laboral, OIT), Wolfgang Scholz (ex Economista Senior, OIT), Christoph Ernst (Economista Senior, OIT) y Victoria Giroud-Castiella (Oficial de Protección Social, OIT) por sus insumos y sugerencias a esta actualización. También se agradece a Patricia Miranda la traducción del documento al español.

La anterior publicación tuvo comentarios y contribuciones de colegas de diferentes lugares del mundo, que no tuvieron una contribución en la presente actualización. Los autores desean expresar su agradecimiento a las siguientes personas en particular (en orden alfabético, con los cargos vigentes en ese momento): Roberto Benes (Asesor Regional en Política Social, Oficina Regional UNICEF para el Oriente Medio y Norte de África), Jingqing Chai (Jefe de Análisis Económico y Social, UNICEF), Anis Chowdhury (Economista Principal del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas), Michael Clark (Asesor Interregional, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo CNUCD), Degol Hailu (Asesor de Política Económica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD), Gail Hurley (Especialista en Políticas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD), Gabriele Koehler (Investigadora, Universidad de Sussex), Lisa Kurbiel (Especialista Senior en Política Social, UNICEF Mozambique), Fatou Lo (Especialista de Programa, ONU MUJERES), Alberto Minujin (Docente, New School), Oscar Ugarteche (Investigador Senior, Universidad Nacional Autónoma de México), Rolph van der Hoeven (Docente de Empleo y Desarrollo Económico, Universidad Erasmus), Richard Morgan (Director de Políticas y Prácticas, UNICEF), Matías Vernengo (Docente Asociado, Universidad de Utah) y Richard Wolff (Docente Emérito de Economía, Universidad de Massachusetts, Amherst).



---

# 1. Introducción

## Existe espacio fiscal en todos los países

El argumento de que no existen recursos para financiar la protección social es cada vez menos utilizado en los foros de desarrollo internacionales. Es necesario buscar la financiación y el espacio fiscal necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y realizar los derechos humanos, incluidos los de las mujeres y los niños, más aun en períodos de crisis y bajo crecimiento económico.

Este documento presenta ocho opciones de financiamiento, sustentadas en recomendaciones de las Naciones Unidas e instituciones financieras internacionales, y muestra que existe espacio fiscal para la protección social y los ODS hasta en los países más pobres. De las ocho opciones, seis incrementan el presupuesto público de un país: i) incremento de ingresos fiscales; ii) ampliación de la cobertura y recaudación de la seguridad social; iii) movilización de la ayuda oficial al desarrollo y transferencias; iv) eliminación de flujos financieros ilícitos; v) endeudamiento o reestructuración de deuda, y vi) adopción de un marco macroeconómico más flexible. Las otras dos opciones consisten en una reasignación de recursos de un sector a otro, en este caso, a la protección social: vii) reasignación del gasto público, y viii) uso de reservas fiscales y de divisas extranjeras.

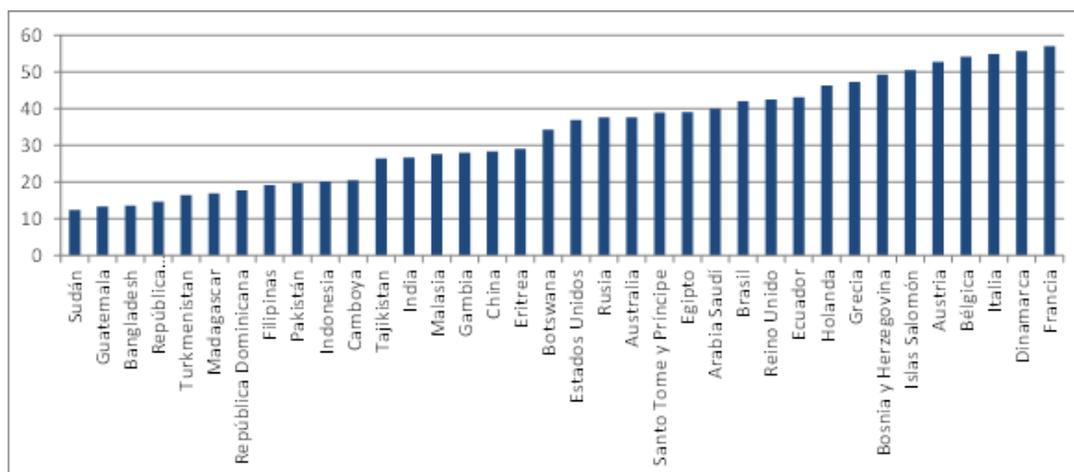
Normalmente, el espacio fiscal se define como el «espacio en el presupuesto de un gobierno que le permite proporcionar recursos para un propósito deseado sin poner en peligro la sostenibilidad de su posición financiera o la estabilidad de la economía» (Heller, 2005) y «la financiación disponible para el gobierno como resultado de políticas concretas para mejorar la movilización de recursos» (Roy et al., 2007).

Hoy, más que nunca, se hace necesaria la generación de espacio fiscal, dada la coyuntura de fragilidad en la recuperación global, de austeridad y del bajo crecimiento económico. Incluso la Directora Ejecutiva del Fondo Monetario Internacional (FMI), Christine Lagarde, ha pedido repetidamente la exploración agresiva de todas las posibles medidas que puedan ser eficaces para apoyar el crecimiento y el desarrollo, aprovechando al máximo el espacio fiscal <sup>1</sup>. Es crucial que los gobiernos exploren agresivamente todas las opciones posibles de expandir el espacio fiscal, para conseguir los ODS y el desarrollo socioeconómico con empleo y protección social.

Para empezar, es necesario comprender que las opciones de gasto público y de generación de ingresos varían significativamente. Un principio fundamental de los derechos humanos es que los Estados deben utilizar todos los recursos posibles para realizar los derechos humanos; sin embargo, muchos países no lo hacen, mantienen la recaudación de fondos y el gasto público a niveles más bajos. Por ejemplo, en 2014 el gasto público total en Sudán alcanzó el 12 por ciento del PIB y en Guatemala el 13 por ciento, en comparación al 28 por ciento en China, 37 por ciento en EEUU, 42 por ciento en Brasil, y más del 55 por ciento en Dinamarca y Francia (figura 1). Unos Estados optan por gastar o invertir más, y otros menos.

<sup>1</sup> Por ejemplo, Financial Times, «Don't Let the Fiscal Brakes Stall Global Recovery», 15 Agosto 2011; Comunicado de Prensa del FMI «IMF Managing Director Christine Lagarde Calls for Bold, Broad and Accelerated Policy Actions», 27 Febrero 2016.

Figura 1. Gasto Público Total en países seleccionados, 2014 (en porcentaje del PIB)



Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial del FMI (Octubre, 2014).

Al igual que en las decisiones de gasto, existe una disparidad similar en la forma cómo los países generan recursos para el desarrollo económico y social. Algunos utilizan todas las opciones posibles, mientras que otros simplemente no lo hacen. En efecto, muchos países han tenido éxito en generar recursos significativos para la inversión pública en épocas adversas. A través del uso de todas las opciones de maximización del espacio fiscal, estos países han logrado un círculo virtuoso de crecimiento sostenido que, a cambio, ha generado mayores recursos; constituyéndose en casos ejemplares para otros países que han estado atrapados en espacios fiscales limitados, resultando en bajos niveles de gasto social y un débil crecimiento económico.

Este documento tiene la finalidad de ser una guía de introducción en la identificación de posibles opciones de financiamiento, para iniciar o ampliar sistemas de protección social e implementar la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), así como otros ODS con impactos en mujeres, niños y otros grupos sociales. Este documento no pretende ser exhaustivo ni intenta proporcionar una descripción detallada de los diversos riesgos y ventajas o desventajas asociadas a cada opción. En ese sentido, este documento debe ser considerado como un panorama general sobre las oportunidades existentes para una ampliación del espacio fiscal, que deben ser exploradas con más detalle en cada país.

El documento ofrece una estructura sencilla: cada sección describe una de las ocho opciones disponibles para que los países generen recursos adicionales para la protección social:

- i) **Reasignación del gasto público:** esta es la opción más ortodoxa, se refiere a la evaluación continua de las asignaciones del presupuesto a través de la Revisión del Gasto Público (PER por sus siglas en inglés) y otros tipos de análisis temáticos del presupuesto, al reemplazo de inversiones con alto costo y bajo impacto por inversiones que tengan mayor impacto socio-económico, a la eliminación de la ineficiencia del gasto y/o a la lucha contra la corrupción.
- ii) **Incremento de los ingresos tributarios:** esta es una importante fuente de financiamiento que se puede lograr a través de la modificación de los distintos impuestos y diferentes tasas impositivas — por ejemplo, al consumo, actividades financieras, corporaciones, ingreso personal, propiedad, importaciones o exportaciones, extracción de recursos naturales, etc. — o fortaleciendo la eficiencia de los métodos de recaudación y el cumplimiento de las obligaciones impositivas.
- iii) **Ampliación de la cobertura y recaudación de la seguridad social:** en los sistemas de seguridad social vigentes, el incremento de la cobertura y, por tanto, de la

recaudación de contribuciones es la manera tradicional de financiar la protección social, liberando espacio fiscal para otros gastos sociales; la protección social basada en el empleo, promueve también la formalización de la economía informal.

- iv) **Movilización de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y transferencias:** esto requiere establecer compromisos con diferentes gobiernos donantes o con organizaciones internacionales, para reforzar las transferencias Norte-Sur y Sur-Sur.
- v) **Eliminación de los flujos financieros ilícitos (FFI):** dados los exorbitantes recursos que cada año salen ilegalmente de los países en desarrollo, estimados en diez veces más que el total de la ayuda recibida, los responsables de las políticas públicas deberían tomar medidas agresivas para luchar contra el lavado de dinero, sobornos, evasión fiscal, manipulación de precios de transferencia y otros delitos financieros que privan a los países de los ingresos necesarios para su desarrollo económico y social.
- vi) **Uso de reservas fiscales y reservas de divisas extranjeras del banco central:** se refiere a mantener los ahorros fiscales y otros ingresos públicos en fondos especiales, como los fondos soberanos, y/o al uso del excedente reservas de divisas extranjeras del banco central, para destinarse al desarrollo nacional y regional.
- vii) **Gestión de la deuda – endeudamiento o reestructuración del saldo adeudado:** esto involucra una exploración activa de opciones de financiamiento interno y externo al menor costo posible, incluyendo el endeudamiento concesional, seguido de un cuidadoso análisis de sostenibilidad de la deuda. En países con un alto nivel de endeudamiento, se puede considerar la reestructuración de la deuda actual y justificarla si su legitimidad es cuestionable y/o si el costo de oportunidad es muy alto en cuanto al deterioro de los bienes y servicios públicos.
- viii) **Adopción de un marco macroeconómico flexible:** se refiere a permitir mayores niveles de inflación y/o de déficit fiscal sin arriesgar la estabilidad macroeconómica.

Cada país es distinto y debe analizar cuidadosamente las opciones de espacio fiscal, explorando las alternativas mediante el diálogo social. La mayoría de los países adopta una combinación de políticas para la generación de espacio fiscal, como se observa en la tabla 1. Un buen punto de inicio para el análisis en el ámbito nacional puede ser la elaboración de una síntesis de los indicadores más recientes de espacio fiscal, que es proporcionada en el Anexo 1 para 187 países, con un panorama sobre las posibilidades de financiamiento que pueden o no ser potencialmente factibles para un determinado país en el corto plazo (véase el recuadro 1).

**Tabla 1. Matriz de estrategias de creación de espacio fiscal, países seleccionados**

Strategy	Bolivia	Botswana	Brasil	Costa Rica	Lesotho	Islandia	Namibia	Sudáfrica	Tailandia
Reasignación del gasto público				X	X	X		X	X
Incremento de ingresos tributarios	X	X	X		X	X	X		X
Ampliación contribuciones a la seguridad social			X	X	X		X	X	X
Reducción de deuda/servicio de deuda	X	X	X	X	X	X		X	X
Eliminación de flujos financieros ilícitos						X			
Ayuda desarrollo (AOD)							X		
Uso de las reservas fiscales	X	X	X						
Marco macroeconómico más flexible	X		X						X

**Recuadro 1**  
**Identificación del espacio fiscal: Cómo utilizar el Anexo 1**

El Anexo 1 proporciona un panorama de los diferentes indicadores de espacio fiscal para 187 países y puede ser utilizado para realizar un análisis rápido de las opciones de recursos que pueden estar a disponibilidad de un gobierno en particular. Es importante contar con las cifras disponibles más recientes, los indicadores y proyecciones relevantes, y realizar análisis exhaustivos y evaluación de los resultados para todos los escenarios posibles. Este tipo de ejercicios deberían ser realizados en procesos de consulta con otros actores, como ser representantes de trabajadores y empleadores, así como agencias de desarrollo.

Los datos presentados a continuación son extraídos del Anexo 1 y son ejemplos de dos países en desarrollo de diferentes continentes: Guatemala y Pakistán. El análisis de sus diferentes indicadores de espacio fiscal revela numerosas posibilidades para impulsar las actuales inversiones sociales y económicas.

País	(i) Gasto Público				(ii) Ingresos		(iii) Contr. S. Soc. (% gasto P.Social) <sup>d</sup>	(iv) AOD recibida 2012 <sup>a</sup>	(v) Flujos fin. ilícitos 2012 <sup>b</sup>	(vi) Reservas internales. 2013 <sup>c</sup>	(vii) Deuda (% PIB) 2013 <sup>a</sup>		(viii) Déficit Ppto. 2014	(ix) Inflación (Var. %) 2014
	Total 2014	Salud 2012 <sup>a</sup>	Educ. 2011 <sup>a</sup>	Militar 2012 <sup>a</sup>	Total 2014	Imptos. 2012 <sup>a</sup>	...	0.6	2.7	13.0	Saldo ext.	Serv. total	-2.1	3.5
Guatemala	13.3	2.4	2.9	0.4	11.2	10.8	10.4	0.6	2.7	13.0	32.0	2.4	-2.1	3.5
Pakistán	19.8	1.0	2.2	3.5	15.1	10.1	...	0.9	0.2	3.1	22.8	3.3	-4.7	8.6
Mundial	34.7	4.1	4.6	2.0	31.9	17.2	57.2	6.3	6.8	21.1	45.5	5.1	-2.8	4.4

Fuente: Anexo 1 (todos los datos en porcentaje del PIB, si no se da otra información, 2014 o último disponible).

- i) En referencia al **gasto público**, los países pueden considerar la reasignación del gasto en sectores con limitados resultados de desarrollo, hacia inversiones en sectores sociales y económicos que benefician a los hogares pobres. Por ejemplo, el gasto militar en Pakistán es del 3.5 por ciento del presupuesto, mayor a la inversión total en educación y salud; es necesario realizar un análisis del presupuesto para comprender el impacto distributivo de las actuales asignaciones - incluyendo la identificación de inversiones de alto impacto - así como la identificación de ineficiencia en el gasto, haciendo énfasis en encarar desvíos de recursos y corrupción (véase la sección 2).
- ii) En relación al **ingreso fiscal**, entre los 187 países con datos comparables, Guatemala y Pakistán se clasifican entre los países con más bajo nivel de recaudación impositiva en porcentaje del PIB. Por tanto, el indicador de recaudación fiscal indica que en ambos países se deben revisar los códigos tributarios y los métodos de recolección de impuestos, e identificar nuevas fuentes potenciales. Por lo general, es recomendable depender menos de los impuestos al consumo, que tienden a ser regresivos (por ejemplo, IVA), y avanzar hacia otro tipo de impuestos, como a las corporaciones, a las actividades financieras, al ingreso personal, a la riqueza, a la propiedad, al turismo, al comercio, etc. — sin poner en riesgo la inversión en la generación de empleo (véase la sección 3).
- iii) La información sobre las **contribuciones a la seguridad social** solo está disponible en Guatemala, 10 por ciento del gasto total en protección social es generado mediante contribuciones, un nivel bajo, que demuestra que Guatemala podría expandir su espacio fiscal, pero también extender la cobertura de la seguridad social y la recaudación de contribuciones, vinculándolas además con políticas de formalización del trabajo informal (véase la sección 4).
- iv) A uno por ciento del PIB, los niveles de la **ayuda oficial para el desarrollo (AOD)** podrían ampliarse con acciones de lobbying para ampliar los flujos de ayuda y transferencias, tanto en Guatemala como en Pakistán. Como un primer paso, estos gobiernos podrían desarrollar una estrategia de cooperación ampliada dirigida a los socios bilaterales, para poner en marcha un piso de protección social. Ambos países podrían también explorar una ampliación de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, a través de donantes emergentes estratégicos, para conseguir tanto apoyo financiero como técnico (por ejemplo, China o Emiratos Árabes Unidos en el caso de Pakistán; Brasil, México o Venezuela en el caso de Guatemala) (véase la sección 5).
- v) Se estima que la magnitud de los **flujos financieros ilícitos (FFIs)** en Guatemala es significativa (2,7 por ciento del PIB), superior al gasto total en salud. Por tanto, sería muy estratégico llevar a cabo una profunda evaluación de los FFIs a fin de identificar cambios en las políticas y prácticas de financiamiento público, de manera que se puedan capturar estos recursos y re-direccionarlos hacia inversiones socio-económicas productivas, incluyendo la protección social (véase la sección 6).
- vi) En referencia a las **reservas de divisas extranjeras**, se observa que los bancos centrales en Guatemala y Pakistán no estarían acumulando excesivos niveles y, por tanto, deberían priorizarse otras opciones de generación de espacio fiscal; la limitación de datos dificulta la evaluación de las reservas fiscales (véase en la sección 7 un análisis sobre cómo se pueden utilizar las reservas para impulsar el desarrollo económico-social).
- vii) En relación al **endeudamiento**, el servicio de deuda anual de Guatemala está cerca del 2,4 por ciento del PIB, y el de Pakistán a 3,3 por ciento, que equivale al gasto total en salud en Guatemala y triplica el gasto en salud en Pakistán, lo que sugiere que los gobiernos pudieran revisar sus estrategias para reducir los pagos a través de una reestructuración de la deuda. (véase la sección 8).

- viii) Aunque Pakistán parece tener un limitado margen para incrementar su **déficit fiscal** (cerca de 5 por ciento del PIB), los niveles registrados en Guatemala fueron relativamente controlados durante el 2014 (2 por ciento), lo que sugiere que podría existir un margen para cierto grado de incremento del gasto financiado con déficit, en favor de inversión adicional en protección social (véase la sección 9).
- ix) En relación a la **inflación**, los niveles registrados en Guatemala en 2014 se incrementaron a 3.5 por ciento, lejos de las normas globales, demostrando que podría haber algún espacio para una política monetaria expansiva. Para Pakistán, con una inflación cercana al 9 por ciento, sería prudente analizar otras opciones (véase la sección 9).

En suma, un rápido análisis acerca del espacio fiscal, con indicadores macro para Guatemala y Pakistán, identifica una variedad de áreas que pueden examinarse con mayor profundidad para generar hoy, recursos que financien mayor inversión en los sistemas de protección social.

---

## 2. Re-priorización del gasto público

Una estrategia para incrementar el gasto social es reconsiderar las asignaciones del presupuesto. Sin embargo, la re-priorización del gasto público genera controversia y, por tanto, difícil de abordar, para conseguirlo es necesaria una gran voluntad política. La oposición sobre una re-priorización surge obviamente del hecho de que al no existir recursos adicionales, otros sectores o sub-sectores tienen que reducirse para permitir un incremento en el gasto social — estos otros sectores suelen representar intereses específicos en un país. Dicho de otro modo, el presupuesto es fijo y cualquier cambio en su estructura tiene ganadores y perdedores, que normalmente se resisten.

La literatura existente sobre la opción pública y financiamiento público describe cómo los diferentes intereses, dentro y fuera del gobierno, compiten para influir en las políticas públicas y las asignaciones presupuestarias (por ejemplo, Buchanan y Musgrave, 1999). En los gobiernos donde los Ministerios de Trabajo y de los sectores sociales tienen poco apoyo e influencia, los resultados suelen ser la baja asignación de recursos sociales. Con mucha frecuencia, tanto en países en desarrollo como los desarrollados, el debate es manipulado por intereses particulares y/o posturas ideológicas, con el argumento, por ejemplo, de que el gasto social está ocasionando un déficit insostenible, mientras que no se mencionan otros gastos mayores como pudieran ser los militares u otros gastos no productivos. Diversos estudios han alertado del riesgo de que los gastos sociales de los presupuestos son los más afectados durante los procesos de consolidación y ajuste fiscal (por ejemplo, Cornia et al., 1987, Hicks, 1991, OIT, 2014, Ortiz et al., 2015, Ravallion, 2002, 2004 y 2006).

Aun así, aunque esta sea una estrategia difícil de conseguir, existen formas para realizar una repriorización del gasto con una orientación social, incluso cuando los presupuestos atraviesen por reducciones. Una re-priorización requiere, en primer lugar, que los gobiernos tengan establecidas sus prioridades presupuestarias. Los desafíos políticos y técnicos, para identificar los sectores/subsectores donde se pueda cortar, pueden ser superados con acuerdos políticos mediante las siguientes estrategias (para mayores detalles véase Ortiz, 2008a, Scholz et al., 2000):

- Re-priorización a través de la *Revisión del Gasto Público (PERs por su sigla en inglés) y Presupuestos Sociales*. Estos son enfoques de gestión pública financiera bien desarrollados, que proporcionan evidencia y racionalidad en la formulación de políticas públicas, al mostrar los impactos de las asignaciones presupuestarias vigentes.
- *Reemplazo de inversiones con alto costo y bajo impacto*. Las nuevas inversiones públicas pueden ser re-examinadas; por ejemplo, muchos proyectos grandes de infraestructura, o los rescates del sistema bancario, suelen tener limitados impactos sociales, pero requieren grandes cantidades de recursos públicos. Los ítems del presupuesto con un costo alto y recurrente, pero con bajo impacto social, también deberían ser reconsiderados, por ejemplo, la reducción del gasto militar en Costa Rica y Tailandia para financiar la inversión social (recuadros 2 y 3). Actualmente, muchos países están eliminando subsidios energéticos, como Ghana e Indonesia (recuadro 4), una gran oportunidad para desarrollar sistemas de protección social. Los espacios de diálogo social con actores relevantes y los debates públicos son una herramienta estratégica para reemplazar intervenciones con alto costo y bajo impacto, pudiendo así minimizar la posible influencia de grupos de poder en la formulación de políticas públicas.
- *Eliminar ineficiencias del gasto público*. Aunque está vinculado con el anterior punto, se requiere realizar un análisis más profundo de la inversión sectorial para eliminar las ineficiencias. Particularmente, el costo-efectividad total de un programa o política

específico debe ser evaluado de forma imparcial de acuerdo con varios factores, como ser: i) cobertura (beneficiarios y beneficios); ii) costo total (en porcentaje del PIB, gasto público y por sector); iii) costos administrativos (como porcentaje del costo total y cómo se comparan con otros programas -por ejemplo, los procesos de elegibilidad para focalizar la asistencia social son generalmente costosos); iv) beneficios sociales de largo plazo y externalidades positivas, y v) costo de oportunidad (cómo se compara esta política/programa con otras alternativas). Realizar asignaciones sectoriales más eficientes también involucra fortalecer la supervisión e inspección, así como reducir la corrupción.

- *Lucha contra la corrupción.* La corrupción puede ser también una fuente importante de espacio fiscal para el desarrollo socio-económico, estimado en más del 5 por ciento del PIB global (\$2.6 billones)\*; la Unión Africana estima que los estados Africanos pierden por corrupción el 25 por ciento del PIB cada año, equivalente a \$148,000 millones; pero el problema es generalizado a nivel mundial, incluyendo a los países de ingreso alto — por ejemplo, los programas de salud Medicare y Medicaid de Estados Unidos estiman pérdidas entre el 5 por ciento y el 10 por ciento de su presupuesto anual a causa de la corrupción (OCDE 2014a). A pesar de algunos esfuerzos por recuperar activos robados por funcionarios corruptos y trasladados a cuentas en jurisdicciones de baja imposición fiscal (paraísos fiscales), sólo alrededor de \$420 millones han sido recuperados (Grey et al 2014). El fortalecimiento de la transparencia y prácticas de buena gobernanza, así como la lucha contra los flujos financieros ilícitos (véase más adelante) puede incrementar la disponibilidad de recursos para el desarrollo social y económico<sup>2</sup>.

Las instituciones financieras internacionales, como el FMI, recomiendan frecuentemente la reducción de ineficiencias como estrategia porque evita las tensiones políticas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las reformas en el gasto público toman tiempo para mostrar avances y es poco probable que arrojen significativos recursos de inmediato. Si bien la re-priorización del gasto del sector público puede ser un buen punto de inicio para expandir el espacio fiscal, también deben examinarse otras opciones.

#### Recuadro 2

##### Tailandia: Reasignación del gasto militar hacia la protección social universal

La crisis financiera Asiática de 1997 afectó severamente a la economía y sociedad tailandesa. Con respaldo de la Constitución de 1997, la sociedad civil demandó atender las abandonadas políticas sociales, llevando al gobierno a adoptar el Esquema de Cuidado de la Salud Universal en 2001. Dado que aproximadamente una tercera parte de la población estaba excluida de la cobertura de salud en ese momento — perteneciendo la mayoría al sector agricultor informal sin un ingreso regular — no era posible alcanzar una cobertura universal solamente a través de regímenes contributivos, se necesitaba apoyo presupuestario. La mayoría de las mejoras en la salud pública fueron financiadas a través de reducciones en los gastos de defensa (de una proporción cerca del 25 por ciento del gasto total en 1970 al 15 por ciento durante la década del 2000) y mediante un servicio de deuda más bajo. El gobierno incluyó el Esquema de Cuidado de la Salud Universal como parte de un plan de estímulo fiscal más general, otras medidas incrementaron la cantidad de dinero en el bolsillo de personas con mayor propensión al gasto, incluyendo la creación del Banco del Pueblo, una moratoria de deuda para agricultores y un fondo comunitario.

Fuente: Duran-Valverde y Pacheco (2012).

\* Léase en este documento \$ como dólar estadounidense.

<sup>2</sup> Estrategias específicas que abordan la corrupción están ampliamente documentadas por agencias internacionales y socios del desarrollo. Ver, por ejemplo, United Nations, Transparency International y el Banco Mundial.

**Recuadro 3**  
**Egipto: Revisión de prioridades del presupuesto en la Unidad de Justicia Económica del Ministerio de Finanzas**

Tras la Primavera Árabe, se creó la Unidad de Justicia Económica en el Ministerio de Finanzas, liderado por el Ministro adjunto del Ministerio de Finanzas. La misión de la Unidad de Justicia Económica es lograr una política fiscal equitativa. Esta Unidad revisa las prioridades del presupuesto bajo tres principios morales (participación, distribución y redistribución) equilibrados con las 4 E's (economía, eficiencia, efectividad y equidad). Una de las principales medidas después de la Primavera Árabe fue la adopción de un salario mínimo para los empleados de gobierno, de los cuales el diez por ciento es considerado pobre. Se considera que la evasión fiscal es uno de los mayores orígenes de injusticia social en Egipto y la Unidad de Justicia Económica promueve el incremento de la recaudación tributaria junto a una mejora de los servicios públicos, de manera que los contribuyentes perciban un retorno a partir del uso de estos servicios. La justicia social no solamente se refiere a ayudar a los pobres, sino también a proveer el acceso universal de toda la población a servicios de calidad, incluyendo a la clase media, que en un país como Egipto tiene ingresos muy bajos.

Fuente: American University en Cairo 2014 y Ministerio de Finanzas de Egipto.

**Recuadro 4**  
**Indonesia, Ghana: lecciones sobre el uso de subsidios energéticos para sistemas de protección social**

Desde el año 2010, la reducción de los subsidios es una política aplicada por muchos países, considerada por 132 gobiernos en 97 países en desarrollo y 35 países de altos ingresos, predominantemente enfocados a la eliminación de subsidios al combustible, pero también a la electricidad, a los alimentos y a la agricultura. La reducción de los subsidios energéticos suele ir acompañada del desarrollo de un programa básico de asistencia social como forma de compensar a los pobres, como en Ghana e Indonesia. Sin embargo, cuando se retiran los subsidios al combustible, los precios de los alimentos y el transporte aumentan y pueden llegar a ser inasequibles para muchos hogares. La subida de los precios de la energía también tiende a frenar la actividad económica y, por tanto, generan desempleo. En muchos países, como Camerún, Chile, India, Indonesia, Kirguistán, México, Mozambique, Nicaragua, Níger, Nigeria, Perú, Sudán y Uganda, la súbita eliminación de los subsidios energéticos y los consecuentes aumentos de precios han provocado protestas y revueltas violentas. Hay varias implicaciones importantes que deben tenerse en cuenta:

- *Tiempos*: Si bien los subsidios pueden ser eliminados de la noche a la mañana, el desarrollo de los programas de protección social requiere mucho tiempo, especialmente en los países donde la capacidad institucional es limitada. Por lo tanto, existe un alto riesgo de que los subsidios sean retirados y las poblaciones queden desprotegidas, haciendo que los costos de los alimentos, la energía y el transporte sean inasequibles para muchos hogares.
- *La focalización a los pobres excluye a muchos hogares vulnerables*: En la mayoría de los países en desarrollo, las clases medias tienen ingresos muy bajos y son vulnerables a los aumentos de precios, lo que significa que la eliminación de subsidios desarrollando programas básicos de asistencia social dirigidas solo a los pobres puede castigar a las clases medias y a los grupos de ingresos bajos.
- *Asignación de ahorros*: Los grandes ahorros resultantes de las reducciones de los subsidios energéticos deberían permitir a los países desarrollar sistemas universales de protección social. Los subsidios a los combustibles son cuantiosos, pero los pequeños programas de asistencia social focalizados a los pobres tienden a tener un alcance y un costo reducidos. Por ejemplo, en Ghana, el subsidio al combustible eliminado habría costado más de mil millones de dólares en 2013, mientras que el programa LEAP focalizado a los pobres sólo cuesta unos 20 millones de dólares al año (¿a dónde fueron el resto de los ahorros?).
- *Las reformas de subsidios son complejas y sus impactos sociales deben evaluarse y debatirse adecuadamente en el marco del diálogo nacional*, de modo que se entiendan los efectos netos en el bienestar de los ciudadanos y se acuerden las reformas antes de que se reduzcan o eliminen los subsidios.

Concluyendo, la reducción de los subsidios energéticos es una excelente oportunidad para desarrollar sistemas de protección social para todos, incluyendo pisos de protección social, y otros ODSs. Los subsidios a los combustibles son generalmente cuantiosos y deberían permitir a los gobiernos desarrollar sistemas universales de protección social para todos los ciudadanos, no sólo para los pobres.

Fuente: OIT 2016, Ortiz et al 2015.

---

### 3. Incremento de los ingresos tributarios

Un mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias y/o un incremento de las tasas impositivas son estrategias para generar recursos públicos adicionales sin la necesidad de sacrificar otras prioridades de gasto. Sin embargo, los ingresos públicos pueden mejorar a través de una mayor recaudación tributaria sólo cuando ésta tiene un buen diseño y ejecución<sup>3</sup>. Además de fortalecer la posición fiscal global de un país, los nuevos ingresos fiscales pueden orientarse potencialmente hacia objetivos de equidad, en particular en situaciones de extensa desigualdad. Por ejemplo, si las tasas impositivas se incrementan para el segmento más rico de un país, pueden generarse ingresos adicionales y ser invertidos en hogares pobres y vulnerables, reduciendo así la pobreza y desigualdad, y manteniendo un crecimiento inclusivo en el largo plazo.

Los impuestos más comunes incluyen: impuestos al consumo o a la venta (por ejemplo, sobre el valor añadido o IVA), impuestos a las corporaciones (incluyendo el sector financiero), impuestos al ingreso (por ejemplo, al ingreso personal, de las empresas y otras entidades legales), impuestos a la sucesión hereditaria, impuestos a la propiedad, aranceles (por ejemplo, impuestos gravados sobre las importaciones o exportaciones) y peajes (por ejemplo, tasas cobradas a personas que viajan por carreteras, puentes, etc.).

La mayoría de los países todavía se caracteriza por tener un marco de política tributaria asociada con la liberalización y desregulación. Muchos de los actuales regímenes tributarios se caracterizan por ser regresivos, porque toman un mayor porcentaje de los ingresos de los hogares pobres que de los hogares ricos. Un gran número de países tiene un ingreso altamente dependiente de los impuestos al valor añadido (IVA), que usualmente grava más a la población con bajo ingreso, porque destina la mayor parte del ingreso del hogar a adquirir bienes y servicios básicos que no gozan de exenciones. Ante esta realidad, es crucial que los impactos distributivos estén al frente de las discusiones de política tributaria.

Dada la urgencia de incrementar el espacio fiscal para financiar un desarrollo equitativo, muchos gobiernos están trabajando en incrementar sus ingresos tributarios. Tanto los países en desarrollo como los desarrollados están realizando esfuerzos para cerrar los vacíos existentes, desarrollar la capacidad de recaudación y ampliar la base tributaria, incluyendo medidas rígidas frente a la evasión tributaria de las empresas, que ha sido estimada en pérdidas de ingreso anuales de \$189,000 millones para los países en desarrollo (Christian Aid, 2008, EURODAD, 2014).

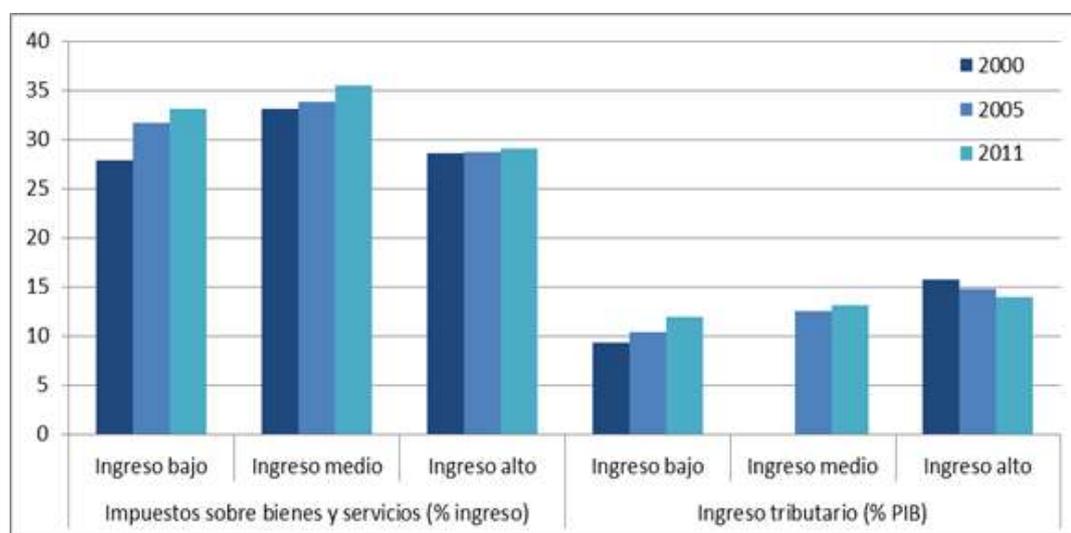
A continuación, se describen seis categorías tributarias que los gobiernos pueden aplicar para incrementar sus flujos de ingreso, las cuales incluyen impuestos al consumo/venta, impuestos al ingreso, impuestos a las empresas, impuestos a la extracción de recursos naturales, aranceles y otros impuestos que utilizan enfoques más innovadores.

<sup>3</sup> Sin embargo, es importante analizar cuidadosamente los riesgos de reformas que involucran cambios en las tasas tributarias. Algunos de los principales argumentos en contra del incremento de los impuestos se refieren principalmente a: (i) riesgos políticos (mayores impuestos al ingreso o a las empresas no son populares y pueden reducir el apoyo de votantes influyentes o de contribuciones a las campañas); (ii) inflación (mayores impuestos a los productos normalmente son transferidos a los consumidores); y (iii) incremento de la pobreza (mayores impuestos a la venta, como ser a través del IVA, absorben un mayor porcentaje del ingreso de la población pobre).

### 3.1. Impuestos al consumo/venta

En la última década, muchos países en desarrollo han aplicado mayores impuestos al consumo o a la venta, como ser el IVA. De acuerdo con los Indicadores de Desarrollo Mundial, entre los años 2000 y 2011, la proporción total de impuestos relacionados al consumo respecto al ingreso total se incrementó, en promedio, en cinco puntos porcentuales en países de ingreso bajo, y en dos puntos porcentuales en países de ingreso medio, mientras que se mantuvo estable en los países de ingreso alto (figura 2). Aparentemente, para los países en desarrollo, estos nuevos impuestos también han sido una fuente de incremento estable dentro de los ingresos tributarios totales <sup>4</sup>. Aunque la información de países desarrollados previa al 2000 es limitada y es probable que no permita observar la mayor parte del marcado incremento, la información disponible muestra que los nuevos impuestos al consumo han contribuido a un incremento promedio del ingreso total de países de ingreso medio de aproximadamente el 10 por ciento del PIB el año 2000 al 13 por ciento el 2009, y un incremento del 2 por ciento en países de ingreso bajo.

Figura 2. Impuestos sobre bienes/servicios e ingreso tributario total por grupo de ingreso, 2000-11\*



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial (2015).

\* El ingreso tributario se refiere a las transferencias al gobierno central para fines públicos y no incluye las contribuciones de la seguridad social; los impuestos sobre bienes/servicios incluyen impuestos a las ventas generales y al valor agregado, impuestos especiales sobre bienes, sobre servicios, e impuestos sobre el uso de bienes o propiedades, entre otros.

Adicionalmente, una reciente evaluación de políticas del FMI en 616 informes de país, muestra que 138 gobiernos, 93 de países en desarrollo y 45 de países de ingreso alto, están considerando un incremento del IVA o de los impuestos sobre ventas (OIT, 2014a, Ortiz et al., 2015). Si no se aborda apropiadamente el impacto distributivo de este tipo de cambios en la política tributaria, existe el riesgo de empeorar la inequidad en el ingreso, dado el desproporcionado peso que los impuestos al consumo ocupan en los quintiles inferiores de la sociedad. Contrariamente a los impuestos progresivos, los impuestos universales sobre los bienes, especialmente sobre alimentos y artículos de hogar básicos, son regresivos al no discriminar entre consumidores de ingresos altos y bajos.

Dado el impacto social negativo que generan, incrementar el IVA o los impuestos al consumo sobre productos que los hogares comunes consumen, no es una opción

<sup>4</sup> Esto puede reflejar en parte una agresiva recaudación de los impuestos vigentes, cuyo alcance no puede ser determinado debido a la falta de información.

---

recomendable de política tributaria. Gravar o incrementar los impuestos al consumo puede ser un objetivo de política prudente y de fortalecimiento del espacio fiscal solamente si es dirigido a los productos que son consumidos en mayor cantidad por la población con mejor situación económica. Por ejemplo, es posible poner exenciones a los productos básicos de los cuales dependen muchas familias de ingreso bajo, y fijar al mismo tiempo tasas impositivas más altas para los bienes de lujo, que son principalmente consumidos por las familias más ricas (por ejemplo, automóviles de lujo). De esta manera, los impuestos al consumo diseñados con un enfoque progresivo pueden incrementar los recursos públicos y proteger al mismo tiempo a la población más vulnerable (para mayor análisis, véase Schenk y Oldman 2001).

Otro tipo de impuesto al consumo que puede ser utilizado para incrementar el espacio fiscal es el impuesto específico, que es gravado sobre bienes como la cerveza, cigarrillos y petróleo, cuyo consumo ocasiona externalidades negativas (por ejemplo, el costo del bien no considera los efectos negativos colaterales que resultan de su consumo, sobre terceros o a la sociedad en sí). La ventaja de incrementar los denominados impuestos «al pecado» es que pueden ser políticamente más aceptables, en especial si los ingresos están dirigidos hacia el gasto social. Sobre la base actual de ingresos tributarios, la OMS (2009a) estima que un incremento del 5-10 por ciento en la tasa impositiva al tabaco podría significar un ingreso adicional anual de \$1.400 millones por año para los países de ingreso bajo y \$5.000 millones para países de ingreso medio; un incremento del 50 por ciento al impuesto al tabaco podría cubrir cerca de la mitad de los gastos en salud pública en algunos países en desarrollo. Dados los efectos en la salud pública y el potencial de ingresos asociados con nuevos o más altos impuestos «al pecado», muchos gobiernos parecen estar considerando esta opción en su actual marco de políticas. Los países con altos impuestos al tabaco incluyen Argelia (recuadro 8), Argentina, Bangladesh, Botswana, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, India, Indonesia, Madagascar, Mauricio, Nepal, Panamá, Uruguay, Swazilandia, Tailandia, Venezuela y Zimbabwe (OMS, 2015).

### 3.2. Impuestos al ingreso

En contraste con los impuestos a los bienes y servicios, el impuesto al ingreso es generalmente progresivo — esto significa que los grupos de la población con un ingreso más alto pagan tasas impositivas más altas en relación a aquellos grupos sociales con ingresos bajos. De acuerdo a las cifras de los Indicadores de Desarrollo Mundial, a excepción de los países de Asia Oriental y el Pacífico, los países en desarrollo tienen, en promedio desde el 2001, mayores impuestos al ingreso personal y de empresas, así como aquellos gravados sobre las ganancias patrimoniales. Es probable que para la mayoría de los gobiernos de países en desarrollo, este incremento haya generado mayores flujos de recaudación.

Sin embargo, esta tendencia progresiva esconde importantes disparidades entre las políticas de ingresos fiscales. En particular, varios países en desarrollo han reducido sus tasas de impuesto al ingreso de los grupos con mayor riqueza (tabla 2). En relación a los impuestos sobre el ingreso personal, 34 de 149 países con datos disponibles (o el 22 por ciento de esta muestra) han reducido el año 2014 las tasas impositivas aplicadas a quienes tienen ingresos más altos, en comparación con el período 2010-13. De 146 países con datos disponibles de ingresos tributarios empresariales al 2014, cuatro han reducido la tasa impositiva aplicada al segmento con más altos ingresos, en comparación con años anteriores. Para estos países, la ampliación de su base tributaria a través de una recaudación más eficiente puede incrementar el espacio fiscal en el corto plazo, especialmente a través de la eliminación de la evasión o reduciendo el nivel de ingreso mínimo para calificar dentro del segmento de impuestos altos.

**Tabla 2. Países en desarrollo que han reducido sus tasas impositivas para el segmento de ingreso más alto, 2014**

Impuesto al ingreso personal		Impuesto al ingreso empresarial
Antigua y Barbuda	Mozambique	Sierra Leona
Ecuador	Antillas Holandesas	Albania
Fiji	Nueva Zelanda	Alemania
Francia	Noruega	Israel
Gibraltar	Pakistán	
Grecia	Panamá	
Guatemala	Samoa	
Hungría	Senegal	
Islandia	Sierra Leona	
Isla del Hombre	Sudán	
Jamaica	Suazilandia	
Jordán	Siria	
Letonia	Tanzanía	
Libano	Tailandia	
Malawi	Túnez	
Malta	Reino Unido	
Mauricio	Yemen	

Fuente: Cálculo elaborado por los autores con datos de KPMG, extraídos el 6 de febrero de 2015

\*Se incluye a países cuya tasa impositiva marginal el 2014 fue menor que la tasa promedio del 2010-13.

Adicionalmente, existe una gran necesidad de incorporar, cada vez más, ingresos tributarios progresivos para contrarrestar las tendencias actuales de desigualdad. La extensa desigualdad de ingresos que caracteriza a la mayoría de los países en desarrollo — en particular países de ingreso medio — ha estado siendo exacerbada en el transcurso de los recientes años debido al lento crecimiento y la persistencia de un alto desempleo, volatilidad en los precios de alimentos y combustibles, y patrones de bajo gasto de los gobiernos que, en conjunto, tienen un impacto desproporcionado y negativo en los quintiles inferiores (Ortiz y Cummins, 2011:33-36). Como resultado, los ingresos tributarios — que, entre los impuestos, son el principal instrumento de redistribución para los formuladores de política — deben ser analizados en términos del espacio fiscal y la equidad.

### 3.3. Impuestos a las corporaciones y al sector financiero

Otra posible estrategia para generar ingresos fiscales adicionales es el incremento de impuestos a las corporaciones. Países en desarrollo de todas las regiones, excepto de América Latina, han reducido sus impuestos comerciales entre el 2005 y 2014. Europa y Asia Central, así como África subsahariana, experimentaron las reducciones más grandes, según los datos del Banco Mundial (Indicadores de Desarrollo Mundial, 2015). Asia Oriental y el Pacífico, así como el Oriente Medio y África del Norte han reducido también sus tasas impositivas comerciales en 3 por ciento y 6 por ciento en el mismo periodo, respectivamente <sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Cálculo elaborado por los autores con datos de Indicadores de Desarrollo Mundial (2015).

---

La lógica para reducir las tasas gravadas a las corporaciones así como los costos y licencias relacionadas, fue promover la toma de riesgos del sector empresarial y generar nuevos negocios. Sin embargo, se debe hacer un análisis cuidadoso, para asegurar que las ganancias en el corto plazo, no sean a expensas de la inversión en desarrollo humano y económico. Esto puede ser muy importante en aquellos países que han experimentado mayores reducciones — por ejemplo, Bielorrusia, Georgia, Mauritania, Sierra Leona y Timor-Leste, los cuales redujeron sus tasas impositivas comerciales por más del 25 por ciento entre 2005 y 2010 — así como aquellos que tienen entre las tasas impositivas comerciales más bajas del mundo — por ejemplo, Georgia, Kosovo, Lesotho, Macedonia, Vanuatu, Timor-Leste y Zambia, los cuales tuvieron tasas impositivas por debajo del 17 por ciento al 2014 <sup>6</sup>.

Esta lógica es cuestionada en muchos países tras la crisis financiera, en particular en relación al sector financiero. Los impuestos al sector financiero pueden dar lugar a una importante fuente de ingresos públicos para el desarrollo social, siempre que su impacto en el desarrollo del sector financiero sea cuidadosamente evaluado. Muchos países están considerando tasas impositivas especiales sobre las utilidades y la remuneración que pagan las instituciones financieras. Por ejemplo, Turquía grava todos los ingresos de bancos y compañías de seguros y, el Reino Unido y Francia, gravaron con el 50 por ciento todos los pagos por distribución de bonos superiores a €25.000 (FMI, 2010a). Otro ejemplo, es un impuesto a los débitos bancarios en Brasil, que grava con 0.38 por ciento a los pagos de factura en línea y a los retiros de efectivo altos; el cual, antes de ser suspendido en 2008, recaudó aproximadamente \$20.000 millones por año, permitiendo financiar programas de salud, reducción de la pobreza y asistencia social. Por último, Argentina grava con un 0,6 por ciento a las compras y ventas de participaciones de capital y bonos, lo que generó, en 2009, más del diez por ciento de los ingresos totales del gobierno central (Beitler, 2010).

Se ha estimado que, a nivel internacional, la aplicación de un impuesto a las transacciones en moneda nacional sobre las cuatro mayores divisas, podría generar hasta \$33.000 millones por año para la ayuda a países en desarrollo. Y si se aplicara más ampliamente, cubriendo todas las transacciones financieras a nivel global, un impuesto de 0,01 por ciento podría generar más de \$1 billón anualmente (Leading Group on Innovating Financing for Development, 2010).

Gravar las transacciones del sector financiero es una opción viable para financiar la protección social (Recuadro 5). Un impuesto sobre las transacciones financieras tiene diversas ventajas. En primer lugar, es relativamente fácil de implementar y monitorear porque trabaja en entidades bancarias supervisadas que utilizan transacciones/archivos electrónicos. En segundo lugar, cubre a todas las personas, incluso a las que han evadido las contribuciones de planilla. En tercer lugar, es un instrumento de control fiscal que permite realizar una verificación cruzada con información sobre todas las transacciones financieras que sea dan. En cuarto lugar, es altamente progresivo y permite que los recursos sean canalizados directamente de los sectores formales de la economía a aquellos sectores que necesitan protección social. Esto tiene especial importancia considerando que la mayoría de los países en desarrollo tienen una estructura tributaria altamente regresiva, que depende principalmente de los impuestos indirectos. La aplicación de un impuesto a las transacciones financieras para el gasto social deber ser considerada como una opción viable para incrementar el espacio fiscal en favor de las inversiones sociales.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

**Recuadro 5**  
**Brasil: Impuestos a las transacciones financieras para invertir  
en salud pública y protección social**

El impuesto denominado *Contribución Provisoria sobre el Movimiento Financiero (CPMF)* fue aplicado en Brasil entre los años 1997 y 2007. Esta contribución se implementó con deducciones de las cuentas de las instituciones financieras. El valor máximo de la tasa del CPMF alcanzó 0,38 por ciento sobre el valor de la transacción financiera. Para fines contables, y porque el CPMF fue diseñado principalmente para financiar los gastos en protección social, el mecanismo fue clasificado como una «contribución social». Durante el período de aplicación del impuesto, el 42 por ciento de los ingresos recaudados fue destinado al sistema único de salud pública, 21 por ciento al seguro social, 21 por ciento a la *Bolsa Familia* y el 16 por ciento a otros objetivos sociales. El año 2007, el ingreso total proveniente de CPMF alcanzó al 1.4 por ciento del PIB, suficiente para cubrir el costo del programa Bolsa Familia y otros programas de protección social no contributivos. Aunque las presiones desde el sector financiero llevaron a su eliminación el 2007, se re-estableció un impuesto a las transacciones financieras el 2009 con tasas mucho más altas (6 por ciento) a fin de evitar el exceso de liquidez en los mercados internacionales y las rápidas entradas/salidas de capital que obstaculizaron el desarrollo de Brasil. Este impuesto fue derogado nuevamente el 2013, después de haber generado significativos recursos al gobierno brasileiro para la implementación de políticas sociales, motivo que impulsa las constantes demandas desde la sociedad civil por adoptar impuestos a las transacciones financieras en un marco de justicia social.

Fuente: Duran-Valverde y Pacheco (2012) y Levinas (2014).

Adicionalmente a la modificación de las tasas impositivas empresariales, los gobiernos también pueden incrementar el espacio fiscal mediante acciones concertadas para minimizar la agresiva evasión fiscal de parte de las grandes empresas. Particularmente, las corporaciones transnacionales trasladan alrededor del mundo sus utilidades y pérdidas, de manera que se registran en diferentes jurisdicciones a objeto de minimizar las cargas impositivas totales. Estas prácticas son difíciles de identificar, pero las estimaciones indican que el total de ingresos perdidos en los países en desarrollo podría alcanzar a \$50.000 millones por año (Cobham, 2005). Existen propuestas para mejorar la transparencia de las corporaciones transnacionales y para que rindan cuentas de sus obligaciones tributarias, a través de reportes de utilidades, de pérdidas e impuestos pagados en cada territorio de ejercicio de actividades (para mayor detalle, véase la sección 6 sobre flujos financieros ilícitos).

### **3.4. Impuestos a la explotación de los recursos naturales**

Los países en desarrollo que dependen de recursos naturales no renovables como una importante fuente de riqueza, deben considerar la forma de distribuir las rentas provenientes de la extracción de minerales de forma equitativa a la sociedad, para apoyar las iniciativas de desarrollo social y económico. Existen significativas externalidades, ambientales y sociales, asociadas con los recursos naturales, como ser los impactos en las comunidades locales, que si no son abordados adecuadamente, terminan siendo un subsidio para las compañías extractivas y distorsionan ampliamente el verdadero costo del desarrollo.

Un gobierno puede incrementar sus recursos ya sea mediante la extracción directa de recursos naturales con empresas públicas, empresas mixtas u otras formas de co-extracción, o mediante la venta de los derechos de explotación y gravando un impuesto a las utilidades, siendo posible en ambos casos, generar recursos transitorios para la inversión social. Al respecto, una serie de países han tenido una gestión efectiva de sus recursos naturales a través de empresas públicas, como ser Botswana (diamantes), Brasil (petróleo), Indonesia (petróleo y gas) y Malasia (silvicultura, estaño, petróleo y gas) (Chang, 2007). Sin embargo, se debe tener sumo cuidado para aplicar el correcto tipo de contratos, incluyendo licencias, empresas mixtas, acuerdos de producción compartida, etc. (Radon, 2007) (recuadro 6).

**Recuadro 6**  
**Bolivia: El impuesto a los hidrocarburos, clave para el desarrollo social nacional**

Los recursos naturales, incluyendo el oro, estaño, petróleo y gas, son el pilar fundamental de la riqueza de Bolivia y claves para el desarrollo nacional. Como resultado de las ortodoxas políticas neoliberales de la década de los 80, la mayor parte de la producción fue privatizada, preferentemente con empresas extranjeras. En este proceso, las regalías fueron recortadas al 18 por ciento, lo que significó beneficios extremadamente altas para los productores (82 por ciento) y retornos muy bajos para la población boliviana. El masivo descontento de la población con esta situación dio lugar a una campaña activista llamada «Los Hidrocarburos ya no son nuestros». Tras una represión violenta a este movimiento durante la denominada «Guerra del Gas», el Presidente Sánchez de Lozada renunció, y se realizó un referéndum nacional que llevó a una nueva regulación sobre la distribución de la riqueza hidrocarburífera. La distribución previa de 82 por ciento de la renta petrolera para los productores y 18 por ciento para el estado fue equilibrada a una división 50-50 (y una división invertida de 82-18 para los campos de gas más grandes). La renegociación de los anteriores contratos llevó a un incremento de los ingresos por hidrocarburos para el Estado de \$558 millones el 2004 a \$1.530 millones el 2006. Tal magnitud de incremento en los ingresos permitió al gobierno expandir/mantener las políticas sociales, como ser la *Renta Dignidad*, una pensión no contributiva para todos los bolivianos mayores a 60 años, o el *Bono Juancito Pinto*, una transferencia en efectivo para todos los niños de escuelas fiscales de nivel primario (del primero hasta el octavo grado), que compensa los costos de transporte, libros y uniformes, a fin de aumentar la tasa de asistencia escolar.

Fuente: Duran-Valverde y Pacheco (2012), UNCTAD (2014a) y Vargas (2007).

Si bien el modelo de Noruega es probablemente uno de los casos más exitosos en gravar un impuesto a las utilidades petroleras y acumular los ingresos en un Fondo Petrolero (actualmente denominado Fondo Gubernamental Global de Pensiones), los países en desarrollo tienen varios ejemplos innovadores sobre la canalización de ingresos provenientes de los recursos naturales hacia el desarrollo social. Por ejemplo, el gobierno de Perú ha ampliado recientemente los impuestos gravados al sector minero, ingresos que son invertidos en programas de salud y educación. El gobierno es consciente de que los ingresos pueden variar significativamente cada año por los precios de los minerales, los costos de operación y los niveles de producción<sup>7</sup>. Mongolia está financiando un beneficio basado en los derechos universales de la niñez, una transferencia no condicionada universal, con recursos provenientes de los impuestos a las exportaciones de cobre; cuando los precios de cobre cayeron con una reducción en la demanda el 2009, las instituciones financieras internacionales recomendaron a Mongolia darle fin a este beneficio universal para la niñez, focalizándolo en los hogares más pobres, pero el gobierno rechazó esta sugerencia y fue una correcta decisión, pues los años 2010/11 los precios del cobre subieron nuevamente.

Ante la naturaleza volátil de los precios de las materias primas, algunos gobiernos han creado fondos de estabilización con los ingresos fiscales excedentes. En lugar de utilizar todos los recursos en programas sociales y otros de desarrollo, los gobiernos han manteniendo ahorros en años de bonanza para la época de «vacas flacas» cuando bajen los precios de exportación de las materias primas, y así, asegurar que las inversiones para el desarrollo económico y social se mantengan constantes. Algunos ejemplos de esto son El Fondo de Estabilización del Cobre de Chile, el Fondo de Petróleo de Irán y el Fondo de Estabilización de Recursos Minerales de Papua Nueva Guinea. Durante la reciente crisis económica, algunos países han acudido a este fondo para épocas de «vacas flacas», a fin de financiar medidas de estímulo e incrementar la protección social.

Sin embargo, en muchos países, el sector privado lidera la explotación de recursos naturales. En estos casos, el Estado está indirectamente incluido en la renta al recibir una porción a través de los impuestos. Esto puede incluir: i) impuestos sobre la producción (por unidad o regalías ad valorem), impuestos a la venta, derechos de exportación e importación,

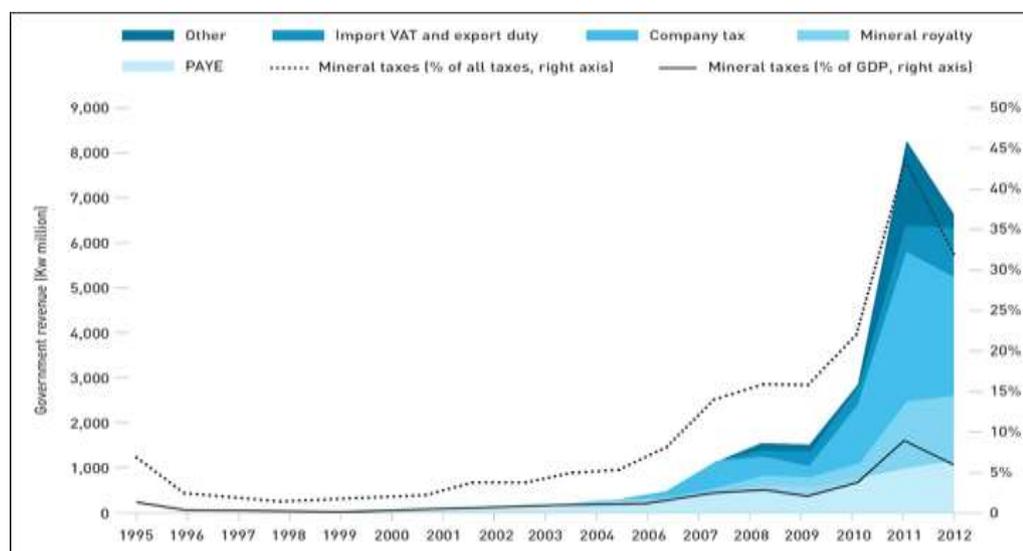
<sup>7</sup> Véase Peruvian Times, «Peru Organization Says New Mine Tax to Make Important Dent in Social Breaches», 30 de Agosto de 2011.

IVA, impuestos al salario, impuestos de timbre, etc.); ii) impuestos a las utilidades (impuesto al ingreso empresarial, impuestos al arrendamiento, impuestos sobre excedentes, impuestos a las utilidades sobre dividendos, regalías a las utilidades, etc.), y iii) impuestos medioambientales para compensar las externalidades negativas causadas por las actividades de las compañías mineras (por ejemplo, Zambia en recuadro 7).

**Recuadro 7**  
**Ingresos de Zambia provenientes del reciente régimen fiscal minero**

Zambia es otro ejemplo a destacar, como un país que ha incrementado varios impuestos sobre los recursos minerales y, por tanto, ha logrado significativos ingresos desde el 2005, como se observa en la figura 3. Zambia también ha implementado reformas institucionales, como la creación de una oficina para grandes contribuyentes, y ha fortalecido gradualmente su estructura de recaudación de ingresos. Los ingresos del gobierno han crecido considerablemente, de menos de Kw 1.000 millones anuales, antes del 2008, a Kw 6.600 millones el 2012, que representa más del 30 por ciento del total de la recaudación tributaria. Entre todos los países mineros del mundo (excluyendo a los petroleros), los ingresos por minería de Zambia son los segundos más altos después de Botswana, pero mayores a los ingresos de Chile, República Democrática del Congo o Guinea (Cámara de Minería de Zambia, ICMM 2014).

**Figura 3. Ingresos fiscales del sector minero en Zambia**



Fuente: ICMM (2014) con base en los datos originales de la Autoridad de Ingresos de Zambia.

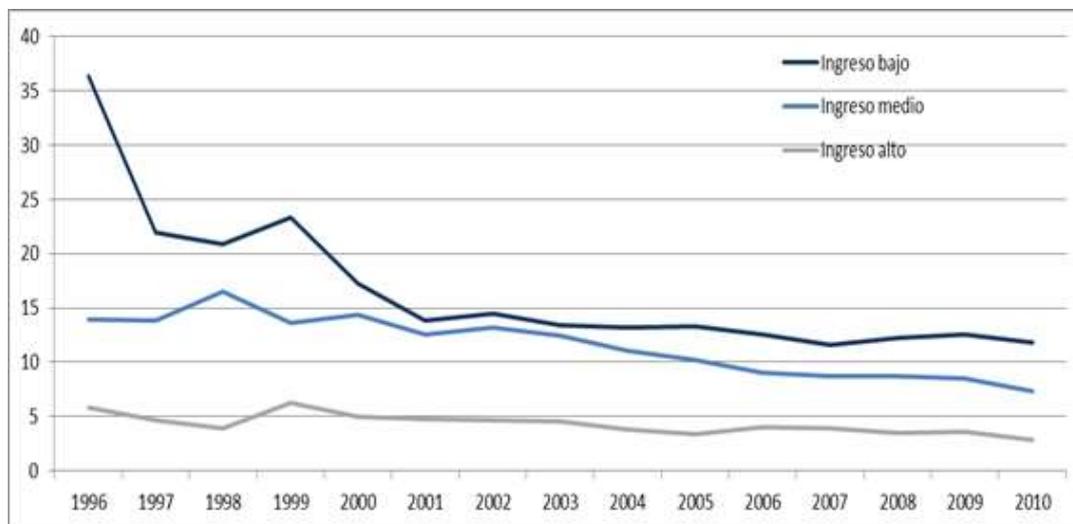
### 3.5. Aranceles a las importaciones/exportaciones

Los aranceles han sido, durante siglos, una fuente de financiamiento del desarrollo. En los años 1950, las políticas de industrialización mediante la sustitución de importaciones utilizaron aranceles de protección a la industria nacional, en algunos casos en combinación con aranceles a las exportaciones primarias, a objeto de reducir la dependencia extranjera, promover los mercados internos y el desarrollo nacional. Estas políticas estructuralistas fueron abandonadas en la década de los 80 con los programas de ajuste estructural. Los actuales tratados de libre comercio comprenden mayores restricciones/reducciones arancelarias, limitando severamente esta opción para expandir el espacio fiscal.

En efecto, los países en desarrollo han reducido continuamente sus tarifas arancelarias desde la década de los 90, implicando una baja capacidad para generar recursos provenientes del comercio. Las implicaciones financieras de este comportamiento son probablemente mayores en los países de ingreso bajo, que han recortado sus aranceles a más de la mitad, de 36 a 12 por ciento, en promedio, entre 1996 y 2010, en comparación a una reducción

promedio del 7 por ciento en los países de ingreso medio (figura 4). Algunos países incluso han sobrepasado estos niveles, como la caída promedio en la tarifa arancelaria de India, de 71 a 13 por ciento entre 1994 y 2009, y el caso de Brasil, de 51 a 14 por ciento entre 1987 y 2009 (WTO 2010).

**Figura 4. Tarifas arancelarias por grupo de países según ingreso, 1996-2010\*** (en puntos porcentuales)



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial (2015)

\*Los valores reflejan el promedio no ponderado de tasas aplicadas para todos los productos comercializados sujetos a aranceles.

Esta reducción en los ingresos por aranceles está asociada con la liberalización comercial. En teoría, se estimaba que las ganancias por el libre comercio iban a ser superiores a las pérdidas de ingresos por aranceles, pero en la práctica, los países menos desarrollados tienden a no recuperar los ingresos no percibidos, que terminan siendo pérdidas de ingreso netas. Por ejemplo, Baunsgaard y Keen (2005) identifican que los países ricos han tenido la oportunidad de compensar las reducciones en sus ingresos por aranceles mediante el incremento de sus ingresos por impuestos internos, esto no ocurrió en la mayoría de los países en desarrollo. Se encontró que los países de ingreso medio recuperaron solo hasta 60 centavos por cada dólar de ingreso arancelario perdido, y los países de ingreso bajo no recuperaron más de 30 centavos.

En consecuencia, puede ser muy razonable revisar los actuales niveles de aranceles en muchos países en desarrollo, al menos hasta que los mecanismos de recaudación de impuestos internos se fortalezcan para mantener o incrementar los niveles de ingresos. En países como Brasil e India, puede haber un amplio margen para incrementar los aranceles, dado que los niveles vigentes están lejos de los límites de tarifas arancelarias establecidos por la OMC, según lo acordado en las negociaciones comerciales de la Ronda de Uruguay (Gregory et al., 2010). Países como Argelia imponen altos impuestos a las importaciones farmacéuticas si el mismo medicamento es producido por al menos tres fabricantes en Argelia en cantidades que satisfacen la demanda del mercado, una forma de sostener empleos y la industria nacional (recuadro 8).

Por otra parte, para los países que están en período de auge por la exportación de materias primas, puede ampliarse el espacio fiscal para la inversión social mediante la introducción o incremento de aranceles de exportación. Por ejemplo, en muchos países de América Latina se han creado fondos especiales y leyes para regir el uso de los ingresos derivados del incremento de los precios de las exportaciones de materias primas (Gallagher y Porzecanski, 2009). Venezuela es uno de los mejores ejemplos conocidos, donde un impuesto progresivo a los excedentes es gravado sobre las exportaciones de petróleo para

financiar proyectos de desarrollo social. Por ejemplo, para destacar el potencial total de los impuestos a las exportaciones de materias primas, un impuesto del 2-5 por ciento sobre las exportaciones de petróleo, en los nueve países en desarrollo con mayores exportaciones petroleras, podría generar recursos adicionales desde \$10,000 millones hasta \$26,000 millones para apoyar la inversión económica y social el 2016 <sup>8</sup>.

Las cinco amplias categorías de impuestos descritas (impuesto al consumo/ventas, impuestos al ingreso, impuestos a las empresas, impuestos a la extracción de recursos naturales y aranceles de importación/exportación) pueden ser aplicadas/ajustadas para generar un incremento de los ingresos públicos. La combinación óptima varía de país a país: se debe comprender a cabalidad las ventajas y desventajas de cada impuesto (UNCTAD, 2014a-b y Commonwealth Secretariat, 2009), así como los impactos sociales sobre los diferentes grupos de hogar analizados.

**Recuadro 8**  
**Argelia: Impuestos sobre el tabaco, el alcohol y sobre las importaciones de medicamentos para lograr la protección social universal**

Argelia ha logrado una cobertura casi universal de protección social, financiada en su mayoría a través de las contribuciones a la seguridad social. Las contribuciones a la seguridad social representan el 35 por ciento de los salarios; todos los empleadores deben remitir la contribución de los trabajadores retenida, el 9 por ciento, junto con la contribución de los empleadores, el 26 por ciento. Dichas contribuciones de seguridad social financian pensiones, subsidios familiares, maternidad, desempleo, accidentes laborales y atención médica para la mayoría de los argelinos. Sin embargo, se precisan fondos adicionales para financiar la asistencia social y esquemas especiales para el sector informal. El Gobierno Argelino complementa la financiación a través de los impuestos sobre el tabaco, el alcohol y las importaciones de productos farmacéuticos.

- Impuestos sobre las importaciones de medicamentos: el 30 de noviembre de 2008, Argelia introdujo medidas restrictivas de las importaciones de productos farmacéuticos con el fin de proteger los puestos de trabajo en la industria farmacéutica local y aumentar los ingresos fiscales. No se permite importar un medicamento de fabricación extranjera si el mismo medicamento es producido por al menos tres fabricantes en Argelia en cantidades que satisfacen la demanda del mercado. Una nueva orden de 8 de mayo de 2011 proporciona una lista de 257 medicamentos importados que se gravan al ingresar porque son producidos en cantidades suficientes por compañías farmacéuticas nacionales y extranjeras en Argelia, una forma de sostener el empleo y la industria nacional.
- Impuestos sobre el tabaco y el alcohol: Según la OMS, los impuestos sobre los cigarrillos eran del 50 por ciento del precio en 2014. En los años siguientes, el Ministerio de Hacienda introdujo nueva legislación que impone impuestos adicionales sobre el alcohol y todos los productos del tabaco, una forma de recaudar fondos y de combatir las prácticas no saludables de beber y fumar.

Fuente: Gobierno de Argelia y OMS (2015).

### 3.6. Otros impuestos

En esta sección se presenta una miscelánea de otros impuestos. Algunos son una importante fuente de ingreso en la mayoría de los países del mundo, como ser los impuestos a la propiedad; otros son una nueva fuente alternativa de financiamiento del desarrollo. Muchos de ellos incluyen un impuesto al «lujo» o a actividades que tienen externalidades negativas sociales o ambientales.

<sup>8</sup> Las estimaciones reflejan el promedio diario para el 2013 de los barriles exportados desde Argelia, Angola, Irán, Iraq, Kazajstán, México, Nigeria, Rusia y Venezuela (haciendo un total 20.2 millones de barriles por día) junto a las proyecciones del precio del petróleo el 2016 (WTI de \$70/barril de petróleo crudo), según el reporte de United States Energy Information Administration.

- 
- *Impuestos a la propiedad o sucesión hereditaria*: Una forma de tributo progresivo es gravar mayores impuestos a los bienes inmuebles y a la sucesión hereditaria, para la generación de mayores ingresos públicos. Existen muchas ventajas en este tipo de impuestos, son equitativos y tienen menor probabilidad de evasión fiscal. En muchos países en desarrollo, mayores impuestos a la propiedad pueden transformarse en una fuente sólida de ingresos para los gobiernos locales. Por ejemplo, se estima que un impuesto a la propiedad de 2.5 por ciento en Tailandia podría financiar el gasto de todos los gobiernos locales (Hall, 2010:41). Según los últimos reportes de país del FMI, muchos países están considerando introducir o incrementar los impuestos a la propiedad o a los bienes inmuebles, como ser Costa Rica, Kosovo, Rusia y Santa Lucía. Otro ejemplo es aplicar impuestos a la tenencia de la tierra, no solo a los inmuebles. Por ejemplo, en Letonia, un grupo de economistas y otros activistas argumentaron la introducción de un impuesto a la tenencia de la tierra como una alternativa ante los profundos recortes en el gasto público (Strazds, 2010), y se están dando debates similares en varios lugares de África del Sur.
  - *Impuestos a los billetes de avión y a hoteles, impuestos al turismo*: Muchos países en desarrollo han incrementado recientemente los impuestos gravados en los aeropuertos o en la venta de pasajes aéreos. Como se demuestra en los recientes reportes de país del FMI, esto ha sido comúnmente más observado en los pequeños estados insulares, como Antigua y Barbuda y las Maldivas, así como en destinos turísticos emergentes, como ser Dubái, Ghana y Liberia — el incremento en impuestos aéreos y hoteleros de éste último fue del 3,0 por ciento en el año 2012<sup>9</sup>. Algunos países han implementado una tasa aérea solidaria aplicada a todos los pasajeros que despegan de sus aeropuertos nacionales. Por ejemplo, en Francia, esta medida ha generado €160 millones para la ayuda adicional para el desarrollo el 2009 (Leading Group on Innovating Financing for Development, 2010).
  - *Impuestos al transporte internacional*: Un impuesto a las emisiones de combustibles fósiles puede generar anualmente entre \$2.000 – \$19.000 millones en ingresos marítimos y \$1.000 – \$6.000 millones anuales en ingresos por aviación (Institute for Policy Studies, 2011).
  - *Vincular impuestos con programas sociales*: Otra estrategia para ampliar el espacio fiscal para el desarrollo económico y social es vincular los ingresos generados a partir de políticas tributarias nuevas o existentes con el financiamiento de programas sociales específicos, lo que puede contribuir a asegurar los recursos y hacerlos menos volátiles, así como asegurar un mayor apoyo de los contribuyentes. Por ejemplo, Ghana ha incorporado vínculos entre los impuestos y los servicios públicos; 2,5 por ciento del IVA está reservado para la educación, otro 2,5 por ciento del IVA está asignado al seguro social de salud, y el 20 por ciento de un impuesto a los servicios comunicacionales está dirigido a un programa nacional de empleo juvenil (Hall, 2010:40-41).
  - *Impuestos a las remesas*: Algunos países han introducido impuestos a los flujos de remesas para apoyar el desarrollo económico y social. Estos esquemas impositivos varían ampliamente. Por ejemplo, las remesas en Colombia y Perú fueron sometidas a un impuesto de 0,004 y 0,1 por ciento, respectivamente; un IVA del 12 por ciento fue aplicado a las remesas en Ecuador; Georgia y Polonia impusieron un tasa tributaria a los flujos de remesas; y, en Filipinas, los bancos dedujeron retenciones impositivas por intereses ganados en los depósitos de remesas (de Luna Martínez, 2006). Sin embargo,

<sup>9</sup> Véase el reporte de país del FMI No. 11/174, Julio de 2011.

una amplia gama de la literatura sugiere que reducir los costos de transacción e incluso subsidiar las remesas pueden generar un mayor bien social frente a gravar un impuesto a los flujos y luego canalizar los ingresos hacia fines de desarrollo (véase, por ejemplo, Inter-American Dialogue, 2007, Ratha, 2007, Rosser, 2008, Barry y Øverland, 2010). Esta conclusión es generalmente atribuida a los siguientes aspectos: i) los emigrantes ya han pagado impuestos sobre los ingresos y ventas en el país de origen; ii) los impuestos reducen el incentivo a enviar remesas; iii) los impuestos disminuyen el valor de los fondos recibidos por los hogares pobres; iv) los impuestos a las remesas promueven informalidad en las transferencias y la exclusión financiera; v) los países con tipos de cambio oficial sobrevaluados ya gravan implícitamente a las remesas al exigir a los receptores conversiones a tipos de cambio oficial no competitivos; vi) las políticas de impuesto a las remesas son difíciles de administrar, y vii) los impuestos a las remesas son regresivos. En consecuencia, los países en desarrollo deben buscar otras opciones para generar espacio fiscal antes de considerar un impuesto a las remesas.

- *Impuestos al carbono*: Gravar una tarifa fija por cada tonelada de CO2 emitida, podría generar anualmente hasta \$10.000 millones para financiar el desarrollo (Institute for Policy Studies, 2011).
- *Impuestos a la comercialización de armas*: Un impuesto del diez por ciento sobre la comercialización internacional de armas podría resultar en \$5,000 millones anuales en nuevos ingresos para el desarrollo (OMS, 2009b).
- *Lotería Nacional*: La lotería nacional es un antiguo método de recaudación de fondos para proyectos públicos, en el siglo XV, las ciudades europeas realizaban loterías públicas a objeto de recaudar dinero para defensa, desarrollo urbano y para ayudar a los pobres. Las loterías nacionales recaudan miles de millones de dólares anualmente, entre algunos ejemplos se encuentran la lotería del Bienestar en China, Lottomatica de Italia, la Caixa Econômica Federal de Brasil; la Autoridad de Lotería Nacional de Ghana; la Lotería Nacional para la Asistencia Pública de México; La Marocaine des Jeux de Marruecos; ONCE (Organización Nacional de Ciegos, España), entre otros (recuadro 9).

#### Recuadro 9

##### España: La Lotería de la ONCE apoya la Inclusión Social de los Ciegos

La Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) es una organización benéfica fundada en 1938 para crear empleos decentes, recaudar fondos para los servicios, garantizar la autosuficiencia y la plena integración social de las personas con discapacidades visuales grave. Esta lotería española sirve como fuente principal de financiación para las actividades de la ONCE. Los muy populares billetes de lotería ONCE son vendidos por personas con discapacidades en quioscos autorizados en ciudades y pueblos de toda España, proporcionando importantes premios en efectivo (exentos de impuestos). En 1993, el Grupo Corporativo de la ONCE (CEOSA) fue creado para maximizar los beneficios para las personas con discapacidad a través de inversiones en una amplia gama de sectores, como empresas de servicios, hoteles y empresas de alimentos. La ONCE proporciona a 71.000 personas ciegas y con discapacidad visual que viven en España con asistencia, empleos decentes, apoyo financiero, rehabilitación, educación especializada y actividades deportivas. Además, la ONCE tiene importantes programas internacionales y está muy comprometida con el desarrollo de la Unión Mundial de Ciegos, que representa a 285 millones de ciegos y deficientes visuales en 190 países miembros. Hoy en día, el modelo de gestión de la ONCE es un ejemplo para muchas organizaciones benéficas de todo el mundo.

Fuente: ONCE.

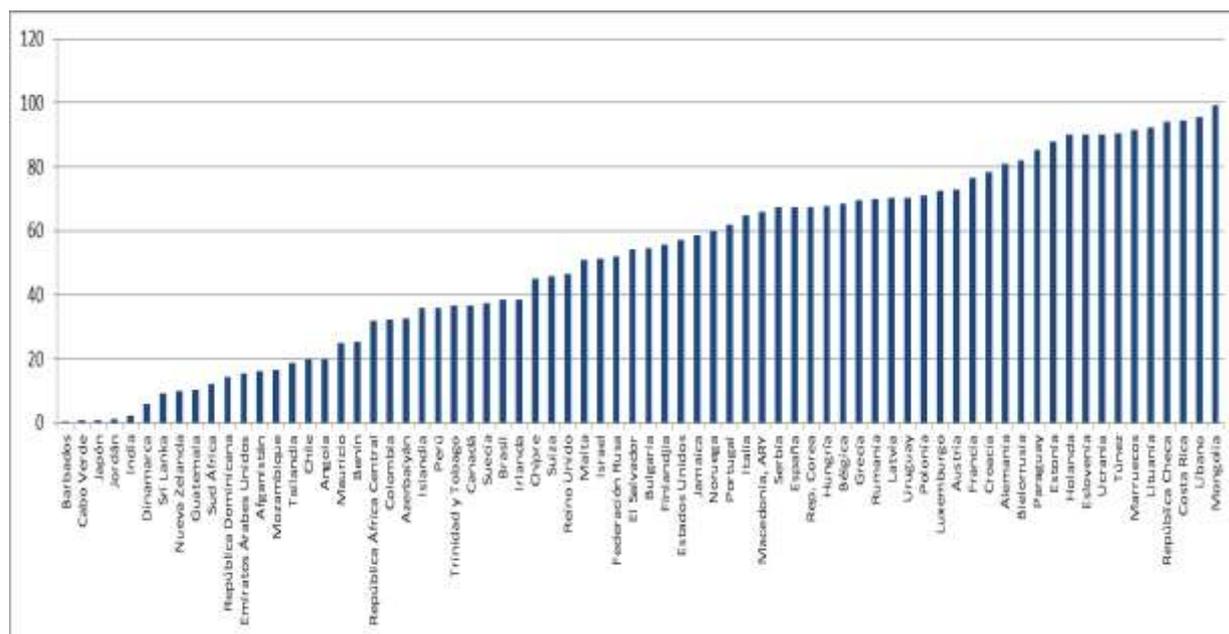
## 4. Ampliación de la cobertura y recaudación de la seguridad social

La protección social ha sido tradicionalmente financiada a través de las contribuciones de empleadores y trabajadores a la seguridad social, por ejemplo, mediante los seguros de salud, seguros de compensación a los trabajadores, seguros de desempleo y pensiones. Estas contribuciones a la seguridad social son cargadas principalmente sobre los salarios de los trabajadores en el sector formal. El primer sistema de protección social, iniciado en Alemania en 1899, se apoyó en este tipo de contribuciones y sirvió como referencia para que otros países introdujeran sus propios sistemas.

El financiamiento de la protección social a través de las contribuciones a la seguridad social es predecible y confiable y es un peso menos para las finanzas públicas, especialmente en los países con bajos ingresos tributarios o urgentes necesidades de inversión. Adicionalmente, como los trabajadores y sus familias contribuyen a la seguridad social, son menos propensos a sumergirse en la pobreza en casos de enfermedad, desempleo, maternidad o jubilación y, en consecuencia, una menor cantidad de hogares se encontraría en necesidad de asistencia social.

Prácticamente todas las economías avanzadas han aprovechado de las contribuciones sociales como una vía para crear espacio fiscal. Muchos de los países en desarrollo, como Argentina, Brasil, China, Costa Rica, Tailandia o Túnez, han incrementado la cobertura y recaudación de las contribuciones de seguridad social (Duran-Valverde y Pacheco, 2012), generalmente como parte de sus estrategias nacionales de desarrollo (recuadro 10). Como se observa en la figura 5, el grado con el que los gobiernos financian sus sistemas de protección social utilizando las contribuciones de empleador y trabajadores puede ser significativo y puede variar ampliamente. Algunos países financian casi todo su gasto de protección social a través de contribuciones, lo que demuestra cuán importante es esta opción para la creación de espacio fiscal adicional.

**Figura 5. Contribuciones de seguridad social en relación a los gastos en protección social totales (en porcentaje del PIB, último año disponible)**



Fuente: Cálculos realizados por los autores con base en datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial (2015), OCDE (2015) y OIT (2014a).

#### Recuadro 10

##### Brasil: Incremento de la cobertura y recaudación de contribuciones a la seguridad social

La inversión social juega un importante papel en el desarrollo nacional de Brasil. La protección social (salud, seguro social y programas de asistencia social) es el componente más grande dentro del gasto social en Brasil y se ha incrementado considerablemente desde la década del 2000. La carga tributaria bruta de Brasil también ha crecido de un 27 por ciento en 1996 a cerca de 31 por ciento el 2006. Este notable crecimiento en la recaudación tributaria, que constituye casi la mitad de los ingresos fiscales totales del Estado, se debe principalmente a las contribuciones a la seguridad social. La ampliación de las contribuciones sociales está directamente asociada con la ampliación de la cobertura de la seguridad social contributiva (seguro social) durante la década del 2000. Entre los años 2000 y 2008, la tasa de cobertura tuvo un salto del 45 a 55 por ciento de la población económicamente activa, siendo éste un importante ejemplo de ampliación de la seguridad social, así como del éxito de formalizar a quienes ocupan la economía informal.

Fuente: Duran-Valverde and Pacheco (2012).

Prácticamente en todos los países con programas de seguridad social, se establece una tasa de contribución determinada para todos los trabajadores y empleadores, y generalmente es fijado como un porcentaje del salario o de la nómina salarial. Las contribuciones a la seguridad social son generalmente calculadas sobre el salario bruto; los empleadores pagan al menos la mitad, como lo promulga el Convenio 102 de la OIT, usualmente complementado por una menor contribución por parte de los trabajadores, deducida automáticamente de su salario y sujeto al cobro de impuestos como parte del salario. Muchos países otorgan un subsidio del presupuesto central, especialmente en los primeros años de operación (Cichon et al., 2004). Para mayor referencia, el Anexo 2 presenta las proporciones agregadas que se asignan al trabajador y al empleador en diferentes países. Generalmente, la contribución de los empleadores es mucho más grande que la de los trabajadores; como media mundial, los empresarios contribuyen 14 por cien y los trabajadores 7 por cien del salario. Es importante notar que las contribuciones de los empleadores a la seguridad social son un *salario diferido*, parte del sueldo de los trabajadores, solo que se cobra posteriormente, al jubilarse, caer enfermo, etc.

Aunque el nivel aceptado de contribuciones es resultado de negociaciones colectivas, el nivel de contribución es relativamente bajo en algunos países. Debido a que el grado de financiamiento requerido para de las contribuciones a la seguridad social necesita ser establecido mediante cálculos actuariales que reflejen el patrón de envejecimiento, la composición del mercado laboral y otras variables macroeconómicas según cada país <sup>10</sup>, es importante reconocer que en la mayoría de los países debería esperarse que el nivel de ingresos de la seguridad social se incremente. El incremento de los niveles de contribución tienden a encontrar objeción en los empleadores, que prefieren menores costos laborales para promover la inversión, y suele tener el apoyo de los trabajadores, que han experimentado el estancamiento o declive de sus salarios reales en la mayoría de los países, resultando en un menor consumo y, por tanto, menor crecimiento (OIT, 2014c). Para asegurar óptimos resultados de desarrollo, es importante apuntar al correcto equilibrio entre los salarios y las contribuciones a la seguridad social.

La generación de fondos a través de la ampliación de las contribuciones sociales está asociada, por naturaleza, con la expansión de la cobertura de la seguridad social. El alcance para incrementar las contribuciones a la seguridad social depende, en gran medida, de los esfuerzos de los administradores de la seguridad social y de los inspectores laborales, para reforzar las disposiciones legales y asegurar el cumplimiento de trabajadores y empleadores, por un lado para registrarse y, por el otro, para pagar la totalidad de sus aportes. Es importante invertir en mecanismos de recaudación de seguridad social. En países como

<sup>10</sup> Para mayores detalles sobre las estimaciones actuariales, véase Plamondon et al 2002.

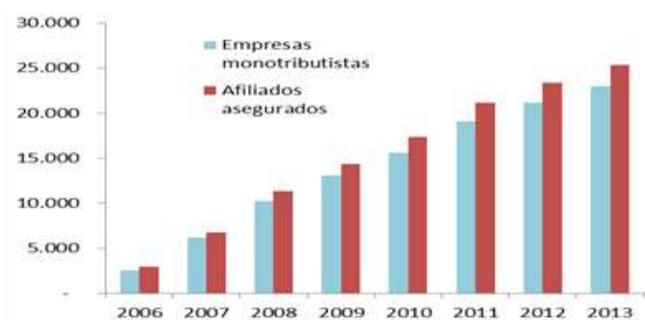
Brasil, Costa Rica y Uruguay, las contribuciones sociales están íntimamente asociadas con la introducción de innovaciones para promover la formalización del mercado laboral (recuadro 11). La formalización del empleo y de las empresas va de la mano con la ampliación de la seguridad social. Esto crea un círculo virtuoso, mientras más empresas migren hacia la formalidad, mayor será también la recaudación de impuestos y de las contribuciones sociales.

#### Recuadro 11

##### Monotributo en Uruguay: Ampliación de la protección social a la economía informal

El monotributo es un sistema simplificado de recaudación/pago de impuestos para pequeños contribuyentes en Uruguay. Los microempresarios que forman parte de este esquema pueden acceder automáticamente a los beneficios del sistema contributivo de seguridad social (excepto para la protección al desempleo). Las contribuciones al monotributo son recaudadas por el Instituto de Seguridad Social del Uruguay (BPS), y la porción que corresponde al pago de impuestos es transferida por el BPS a la autoridad fiscal. El saldo restante es posteriormente utilizado por el BPS para financiar los beneficios de la seguridad social de los miembros afiliados a través del sistema y para sus familias. El monotributo ha demostrado ser una herramienta importante para formalizar a los micro y pequeños empresarios, así como para la ampliación de la cobertura de la seguridad social a trabajadores independientes, especialmente mujeres. Argentina, Brasil y Ecuador están desarrollando sistemas similares al Monotributo (figura 6).

**Figura 6. Número de empresas monotributistas registradas y afiliados asegurados**



Fuente: OIT (2014b).

---

## 5. Ayuda oficial al desarrollo y transferencias

Los gobiernos tienen tres opciones para incrementar las transferencias netas internacionales a fin de apoyar las actuales inversiones socio-económicas: i) hacer lobby para conseguir mayores flujos de ayuda Norte-Sur y ayuda al desarrollo; ii) presionar para conseguir mayores transferencias Sur-Sur, y iii) restringir flujos financieros Sur-Norte, como ser los flujos financieros ilícitos — abordados en la sección 7.

### 5.1. Mayores transferencias Norte-Sur: Ayuda oficial al desarrollo (AOD)

En principio, la AOD es la primera opción para ampliar el espacio fiscal, particularmente para países de ingreso bajo. Sin embargo, hay una gran incertidumbre sobre las cantidades destinadas a la AOD en el entorno actual de consolidación fiscal entre muchos de los donantes tradicionales. También hay una preocupación más generalizada sobre los compromisos de cooperación. Específicamente, los niveles actuales de ayuda están muy lejos del 0.7 por ciento del producto nacional bruto (PNB), compromiso que fue acordado por primera vez, por los países ricos, en 1970 y que ha sido continuamente ratificado en las reuniones de alto nivel, más recientemente en la Cumbre del G8 de Gleneagles y en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas el 2005.

Es muy necesario alcanzar el objetivo del 0.7 por ciento del PNB para la ayuda al desarrollo. La inequidad global es dramática: el 20 por ciento de la población total disfruta de más del 70 por ciento de los ingresos totales en el mundo, en contraste con el 2 por ciento, para aquéllos que se encuentran en el quintil inferior de la población (Ortiz y Cummins, 2011)<sup>11</sup>. Ante la severa desigualdad a nivel global, la AOD es el principal canal de redistribución para garantizar una mayor equidad. Sin embargo, los actuales flujos internacionales a redistribuir son muy insuficientes. El año 2012, los flujos netos de AOD llegaron solamente al tres por ciento del PIB total en África subsahariana y por debajo del uno por ciento del PIB en las demás regiones en desarrollo<sup>12</sup>. Por otra parte, los países OCDE contribuyeron con un escaso 0.23 por ciento de su PNB como flujos hacia los países en desarrollo<sup>13</sup>. En suma, alcanzar los objetivos de ayuda oficial es una cuestión de justicia global, y el incumplimiento de los donantes para proporcionar apoyo adicional para el desarrollo es un indicador de que la globalización continúa beneficiando solo a algunos privilegiados.

La situación actual de la cooperación internacional se caracteriza por problemas de tamaño, costos de transacción, predictibilidad limitada, impactos macroeconómicos («enfermedad holandesa»), ayuda atada, falta de consistencia política, fungibilidad y condicionalidades (para mayores detalles véase Ortiz, 2008b). Otro gran problema es la concentración de la AOD, con implicaciones directas en el espacio fiscal. Dadas las limitaciones de recursos para el desarrollo y el aumento del bilateralismo, los donantes eligen muchas veces a países en desarrollo que son sus aliados preferidos y a aquéllos en los cuales encuentran intereses estratégicos. A momento de medir los flujos de ayuda global entre 2008

<sup>11</sup> Las estimaciones están basadas en dólares internacionales a PPA constantes al 2005. Para mayor análisis, véase Ortiz y Cummins (2011).

<sup>12</sup> Cálculos elaborados por los autores con base en Indicadores de Desarrollo Mundial (2015).

<sup>13</sup> Estas estimaciones difieren de las calculadas por la OCDE debido a diferencias en el valor del año base de los dólares americanos así como las diferencias entre el PIB y PNB – la OCDE (2011) estima un total de flujos de ayuda netos de 0.31 por ciento del PNB el 2009.

y 2012, la lista de «predilectos» incluye a Afganistán, República Democrática del Congo, Etiopía, Iraq, Nigeria, Pakistán, Sudán, Tanzania, Viet Nam y la Ribera Occidental y Gaza (tabla 3). En conjunto, 14 países reciben más del 30 por ciento de toda la asistencia internacional. En el otro extremo, muchos de los países más necesitados (los «huérfanos») están virtualmente alejados de los flujos de ayuda. En la tabla 3 se observa también que 13 de los países más pobres del mundo reciben en conjunto en total un cinco por ciento de toda la AOD; en efecto, hay un argumento sólido para que los «huérfanos» realicen acciones de lobbying por una mayor asistencia Norte-Sur.

**Tabla 3. Concentración y negligencia de la ayuda, 2008-12 (valores promedio)**

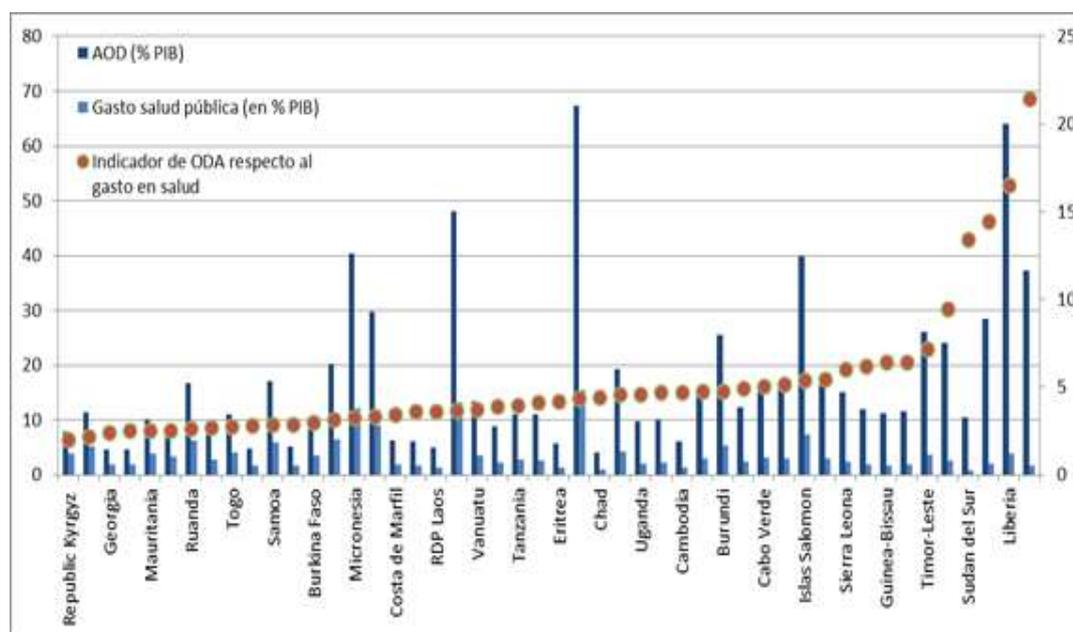
	País	% de ayuda global	Volumen de la ayuda* (miles de millones)	Ayuda per cápita**	PIB per cápita**	Tasa Mortalidad Infantil †	Ayuda en % del PIB	Gasto salud pública en % del PIB
Flujos de ayuda altos	Afganistán	4.7	6.2	218.7	538.1	75.3	41.9	1.8
	Iraq	2.7	3.6	119.8	5,025.6	30.1	2.6	2.5
	Etiopía	2.7	3.5	40.2	376.6	51.2	10.9	2.2
	Viet Nam	2.6	3.4	38.9	1,405.8	20.6	2.8	2.8
	Rep. Dem. del Congo	2.4	3.2	51.0	365.1	92.5	13.9	3.3
	Tanzania	2.0	2.7	60.0	534.3	41.8	11.6	3.1
	Pakistán	2.0	2.6	14.8	1,098.7	73.4	1.4	0.9
	India	1.9	2.5	2.0	1,329.8	46.5	0.2	1.1
	Cisjordania/Gaza	1.9	2.4	645.0	2,321.0	20.2	29.0	...
	Mozambique	1.5	2.0	84.7	500.0	71.1	17.2	2.9
	Kenya	1.5	2.0	48.0	999.4	52.1	4.8	1.8
	Turquía	1.5	1.9	26.8	1,0081.4	19.6	0.3	4.7
	Sudán	1.4	1.8	51.7	1,443.2	55.0	3.1	2.1
	Nigeria	1.3	1.7	10.8	2,005.5	82.0	0.6	2.0
	<b>Total/promedio</b>	<b>30.1</b>	<b>2.8</b>	<b>100.9</b>	<b>2,001.8</b>	<b>52.2</b>	<b>10.0</b>	<b>2.4</b>
Flujos de ayuda limitados	Burundi	0.4	0.6	61.0	219.8	61.1	28.3	4.5
	Malawi	0.7	0.9	62.4	327.6	52.3	19.6	6.3
	Liberia	0.7	0.9	231.3	330.2	60.9	76.8	3.8
	Nigeria	0.5	0.7	42.2	370.5	66.4	11.4	2.6
	Eritrea	0.1	0.1	24.8	380.6	39.5	7.0	1.5
	Guinea	0.2	0.3	24.0	451.2	71.6	5.3	1.7
	Rp. África C.	0.2	0.3	57.8	474.0	102.4	12.2	1.9
	Sierra Leona	0.3	0.4	75.1	485.0	114.5	15.7	2.3
	Rwanda	0.8	1.0	93.1	540.8	44.0	17.4	5.9
	Togo	0.3	0.4	64.1	543.2	60.5	11.9	3.5
	Gambia	0.1	0.1	72.9	552.4	51.9	13.3	2.7
	Guinea-Bissau	0.1	0.1	76.6	578.4	84.5	13.4	1.7
	Nepal	0.6	0.8	30.0	590.6	36.4	5.2	2.4
<b>Total/promedio</b>	<b>5.0</b>	<b>0.5</b>	<b>72.3</b>	<b>379.87</b>	<b>71.1</b>	<b>22.0</b>	<b>3.1</b>	

Fuente: Cálculo realizado por los autores con base en los datos de Indicadores de Desarrollo Mundial (2015).

\* Miles de millones de dólares americanos corrientes, \*\* dólares americanos corrientes, † por cada 1,000 nacidos vivos.

También es imperativo identificar dónde realmente se invierte la asistencia bilateral. La figura 7 refleja los valores promedio, de tres años, de los flujos de AOD, junto a los gastos en salud durante el 2010-2012, para un grupo seleccionado de países en desarrollo, muchos de los cuales están en la categoría de «predilectos» de la ayuda. La característica más sorprendente es que el gasto en salud tiende a reducirse en comparación a los volúmenes totales de ayuda, sugiriendo de esta manera que el sector social no es el área de mayor prioridad para la asistencia extranjera. Esto probablemente se ilustre mejor con los ejemplos de Afganistán y Liberia. Aunque estos países se encuentran calificados entre los peores del mundo, en relación a la tasa de mortalidad infantil y los gastos en salud pública, la ayuda promedio que recibieron entre 2010-12 no fue utilizada para la salud pública, en realidad, la AOD fue mayor al tamaño de la inversión pública total en el sector salud en más de 16 y 21 veces, respectivamente.

**Figura 7. AOD y gasto en salud en países en desarrollo seleccionados, 2010-12 (valores promedio)**



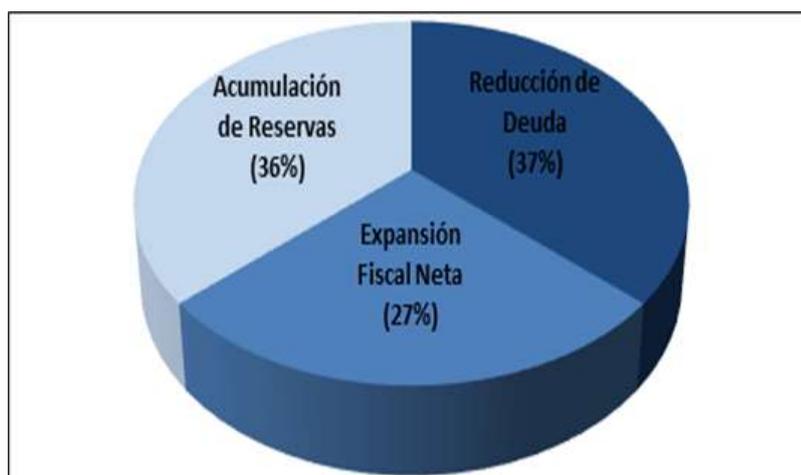
Fuente: Cálculos elaborados por los autores sobre la base de los Indicadores de Desarrollo Mundial (2015)

Sin embargo ¿Cómo se utiliza la AOD una vez que llega a los países receptores? En un estudio exhaustivo de la ayuda en África Subsahariana, la Oficina de Evaluación Independiente del FMI encontró que casi tres cuartos de la ayuda otorgada a los países entre 1999 y 2005 fue utilizada para acumular reservas y pagar la deuda en lugar de invertir en los tan necesitados programas económicos y sociales (figura 8). Una estrategia de este tipo implica altos costos de oportunidad en el desarrollo humano, siendo que los grupos vulnerables en África subsahariana sufren de inseguridad alimentaria, mala provisión de servicios básicos e insuficiencia nutricional.

Para los países en desarrollo que no están entre los «predilectos» o los «huérfanos», los recursos de donación tienen a incrementar o disminuir al mismo tiempo, generándose como un comportamiento de «instinto grupal» (por ejemplo, véase Khamfula et al., 2006, Desai y Kharas, 2010, y Frot y Santiso, 2011). Las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP por sus siglas en inglés) y las Evaluaciones Institucionales de Políticas de País (CPIA por

sus siglas en inglés) <sup>14</sup>, que son elaboradas por las instituciones financieras internacionales (IFIs), funcionan a manera de «semáforo» de calificación para los donantes — como las agencias internacionales de calificación crediticia para los inversores privados. Algunas veces existen razones válidas para justificar el retiro de los donantes, como cuando los procesos de los mecanismos de decisión están capturados por algún grupo de interés que se beneficia desproporcionadamente de las políticas públicas, en lugar de garantizar el desarrollo para la mayoría de la población. Sin embargo, en otras ocasiones, las IFIs realizan su calificación sobre la base del cumplimiento de condicionalidades ortodoxas (por ejemplo, medidas de austeridad fiscal y monetaria), que no siempre permiten flexibilidad en las políticas.

**Figura 8. Uso de la AOD en África subsahariana, 1999-2005**  
(en porcentaje del incremento anticipado de la ayuda)



Fuente: FMI (2007:42).

Por otro lado, en realidad solo la mitad de la ayuda de los donantes tradicionales está dirigida a los países en desarrollo. La información de la OCDE muestra que solo el 54 por ciento de la AOD es ayuda programada por país (CPA, por sus siglas en inglés), que podría

<sup>14</sup> Los CPIA son la base del Índice de Asignación de Recursos para los países elegibles (para préstamos concesionales) de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (AIF). Los países son clasificados mediante un conjunto de 16 de criterios agrupados en cuatro ámbitos: gestión económica, políticas estructurales, políticas de inclusión social y equidad, y gestión pública e instituciones. Es muy pertinente diseñar un sistema universal de clasificación para la asignación de recursos, pero como naturalmente sucede, las críticas acompañan a los criterios. Por ejemplo, el criterio macroeconómico mide si la política de demanda agregada es consistente con la estabilidad macroeconómica, si la política monetaria y de tipo de cambio aseguran la estabilidad de precio, y si el sector privado ha sufrido algún desplazamiento. En referencia al comercio, los criterios incluyen la medición de las tarifas arancelarias, que deben ser menores al 12 por ciento, en promedio, y jamás exceder el 20 por ciento, así como la evaluación de las políticas de impuestos internos para asegurar que no discriminan en demasía a las importaciones (World Bank, 2010a). Muchos argumentos dicen que estos criterios se basan en políticas contradictorias que, en combinación con la liberalización comercial, son un obstáculo para el crecimiento inclusivo y la generación de empleo en los países en desarrollo. Incluso el Grupo de Evaluación Independiente cuestiona si estos criterios contribuyen a generar crecimiento y, en consecuencia, ha recomendado una serie de revisiones (2010:59-64).

---

ser potencialmente dirigida hacia inversiones de desarrollo (Benn et al., 2010) <sup>15</sup>. Debido a que algunos donantes distribuyen más CPA que otros, podría ser estratégico para los gobiernos dirigirse a aquéllos donantes con mejores antecedentes en la provisión de montos más altos de CPA.

Un último punto importante en las transferencias Norte-Sur es que la AOD necesita ser más predecible y de largo plazo, y menos discrecional y volátil, de manera que los países receptores puedan planificar e invertir de mejor manera en el futuro desarrollo socio-económico. De acuerdo con la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda y la Agenda de Acción de Accra, el apoyo presupuestario es una iniciativa de los donantes que apunta en esta dirección <sup>16</sup>.

## 5.2. Transferencias Sur-Sur

Las transferencias Sur-Sur también pueden financiar el desarrollo social y económico con recursos regionales y trans-regionales. Las transferencias Sur-Sur están adquiriendo cada vez mayor importancia, éstas se dan a través de tres principales canales de cooperación: i) ayuda bilateral; ii) integración regional, y iii) bancos regionales de desarrollo.

La ayuda bilateral es una de las primeras vías para canalizar transferencias Sur-Sur (donantes no-OCDE), liderada por Brasil, China, India, Kuwait, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Venezuela (en orden alfabético). La información en cuanto a transferencias Sur-Sur es dispersa y no es confiable, más aun, es difícil de comparar ante la ausencia de una definición universal de AOD. Sin embargo, las estimaciones muestran que la AOD otorgada a nivel mundial por los países no OCDE-DAC se ha incrementado considerablemente en los últimos años, y representa alrededor del 8.1 por ciento de la cooperación total al desarrollo (OECD, 2014). Si tales estimaciones son siquiera un indicador de los flujos actuales, entonces la ayuda Sur-Sur ofrece a los países en desarrollo una oportunidad más ágil y creciente para financiar su inversión social.

Se puede destacar el potencial de las transferencias Sur-Sur a través de dos ejemplos. Es necesario resaltar particularmente el caso de China Dada la magnitud de sus inversiones en los países en desarrollo, en especial en África Subsahariana y los países vecinos de Asia Oriental. Específicamente, el Export-Import Bank de China juega un rol estratégico, con préstamos principalmente orientados a proyectos de infraestructura.

Otro ejemplo es el país rico en petróleo, Venezuela, que ha financiado numerosas inversiones económicas y sociales en sus países vecinos, como ser la Iniciativa Petrocaribe. Uno de los proyectos más grandes es el Proyecto Grannacional, iniciado el año 2007 y que apoya una variedad de programas, desde literatura, universidades regionales y medios de comunicación de radio/TV con contenido indígena hasta la generación y distribución de energía.

---

<sup>15</sup> El resto es utilizado en ayuda humanitaria (11 por ciento), en costos internos de los donantes (10 por ciento), alivio de deuda (10 por ciento), y ONGs y gobiernos locales (3 por ciento), con un 12 por ciento simplemente no asignado.

<sup>16</sup> Para un análisis de país sobre apoyo presupuestario, véase por ejemplo Caputo et al (2011).

**Recuadro 12**  
**Cooperación bilateral Sur-Sur en Guinea-Bissau**

Tradicionalmente, los principales socios del desarrollo de Guinea-Bissau han sido la Unión Europea (UE), donantes bilaterales europeos, y organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, las Naciones Unidas y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS por sus siglas en inglés). Durante 2000-09, entre los donantes que reportan a la OCDE-Comisión de Ayuda al Desarrollo (CAD), los que mayor ayuda para el desarrollo otorgaron a Guinea-Bissau fueron la UE (\$294 millones), Portugal (\$132 millones), el Banco Mundial (\$125 millones), Italia (\$78 millones) y España (\$55 millones).

Aunque no se aprecia en estas cifras, se cuenta con ayuda para el desarrollo de fuentes importantes desde la cooperación Sur-Sur, entre las que se encuentran China, Angola y Brasil. China ha realizado una diversidad de proyectos en Bissau, como ser el estadio con 20.000 butacas, el edificio de la Asamblea Nacional (\$6 millones), un nuevo inmueble para el gobierno que albergará a 12 ministerios (\$12 millones) y un hospital (\$8 millones). China también ha otorgado asistencia técnica para mejorar la producción de arroz. Angola ha proporcionado una donación de \$12 millones (cerca de 1.3 por ciento del PIB) en febrero de 2011, que de acuerdo con las autoridades sería utilizado en la construcción de carreteras y proyectos de agricultura y para pagar la mora de años anteriores con el sector privado. Angola anunció, en octubre de 2010, que abriría una línea de crédito de \$25 millones para apoyar a emprendedores de ambos países que deseen invertir en Guinea-Bissau. Angola otorgó el 2008 un monto de \$10 millones como apoyo presupuestario. Brasil ha cooperado con Guinea-Bissau en una variedad de sectores. Ha provisto de asistencia técnica para incrementar la producción de agricultura; ha establecido centros de entrenamiento para militares, policías, maestros, y excombatientes; y ha contribuido en fortalecer las capacidades para combatir el VIH/SIDA. El PNUD estima que la ayuda oficial de Brasil a Guinea Bissau alcanzó un total de \$6.2 millones durante 2006-09.

Fuente: Reporte de país del FMI No. 11/119, Mayo de 2011, pp. 7

Una segunda vía es la integración regional, que se constituye en una de las mayores formas de cooperación Sur-Sur. Las estrategias de comercio regional pueden ser una manera efectiva de proteger, promover y reformar, dentro de una región, la división del trabajo, comercio, producción y consumo. La integración regional puede también ayudar a reducir las asimetrías sociales y elevar los estándares de vida a través de transferencias regionales focalizadas en inversiones socio-económicas. La Unión Europea es el mejor ejemplo de cómo articular la solidaridad regional, pero también van surgiendo experiencias desde los países en desarrollo. De hecho, cada país del mundo pertenece virtualmente a un bloque regional: la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), la Asociación de las Naciones de Asia Oriental (ASEAN por sus siglas en inglés), la Unión Africana (AU por sus siglas en inglés), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Liga de Estados Árabes (LAS por sus siglas en inglés), la Asociación Sud Asiática para la Cooperación Regional (SAARC por sus siglas en inglés) o la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC por sus siglas en inglés), por mencionar algunos. En relación a la creación de espacio fiscal, las conformaciones regionales pueden ofrecer una especie de financiamiento de «enclave» para el desarrollo de sus países miembro, el cual puede ser implementado a través de transferencias regionales o mediante los bancos regionales de desarrollo.

**Recuadro 13**  
**Transferencias regionales Sur-Sur del ALBA en El Salvador**

El ALBA fue creado en 2006 para atender la «deuda social» de América Latina, es decir, atender las necesidades de los que salieron perdiendo en el proceso de globalización, y también surge como una alternativa a los Acuerdos de Libre Comercio. Mediante transferencias regionales y apoyo en las políticas públicas, el ALBA promueve un nuevo conjunto de políticas para compensar las asimetrías sociales y mejorar los estándares de vida, sobre la base del gasto social, inversión pública y políticas enfocadas en el empleo y la expansión de mercados nacionales. El Salvador es un ejemplo de cómo operan las transferencias regionales del ALBA. El 2014, El Salvador se convirtió en miembro del ALBA. En pocos meses el país ya estaba recibiendo \$90 millones para apoyar el desarrollo rural (subsidio para semillas y fertilizantes, otorgación de créditos blandos y asistencia técnica a agricultores, construcción de infraestructura rural); \$14 millones para una aerolínea nacional de bajo costo, VECA, que conecta San Salvador con otras ciudades capital de Centro América (el 2013, los únicos vuelos de bajo costo tenían como destino a la Florida); \$2.7 millones para educación (3,700 becas para la educación secundaria y universitaria, reconstrucción de escuelas públicas, apoyo al deporte para evitar la delincuencia de *la mara*); a fines de 2014, ALBA Petróleos de El Salvador empezó también a otorgar subsidios al consumo domiciliario de gas para uso en la cocina.

Fuente: ALBA Petróleos de El Salvador y medios de comunicación

En síntesis, existen amplias oportunidades para incrementar el espacio fiscal en los países en desarrollo mediante estrategias de incremento de transferencias Norte-Sur y Sur-Sur, así como para capturar y re-direccionar fondos ilícitos para contribuir a los objetivos de desarrollo. De igual manera, se encuentra disponible toda una gama de fuentes innovadoras para el financiamiento del desarrollo a partir de donantes, lo que significa que no debiera haber mayores excusas para incumplir con los compromisos de ayuda.

## 6. Eliminación de los flujos financieros ilícitos

### 6.1. Reducir las transferencias Sur-Norte

La sección anterior se enfocó en las transferencias Norte-Sur y Sur-Sur. Sin embargo, una mirada a los flujos financieros netos entre el Sur y el Norte muestra un panorama diferente: pagos de interés de deuda, utilidades sobre las remesas e inversiones públicas/privadas en mercados de capital en las economías desarrolladas compensan ampliamente la entrada de flujos financieros a los países en desarrollo. De acuerdo con las Naciones Unidas (2015), los flujos financieros netos que salieron de los países en desarrollo alcanzó a \$970.000 millones el 2014 (tabla 4). La mayor parte de estos recursos va a Estados Unidos, que representa las dos terceras de los ahorros mundiales, seguidos por otros países desarrollados como el Reino Unido, España y Australia. En suma, los países pobres están transfiriendo recursos a los países ricos, no viceversa <sup>17</sup>.

**Tabla 4. Transferencias netas de recursos financieros a países en desarrollo, 1998-2010**  
(en miles de millones de dólares americanos)

Regiones en desarrollo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014**
África	-9.9	-20.6	-38.5	-85.0	-102.3	-97.0	-97.7	14.6	-44.9	-44.2	-37.0	-3.7	37.1
África Subsahariana*	4.9	6.1	5.6	1.2	-6.0	-3.5	1.4	39.3	15.1	8.1	24.9	35.0	38.4
Asia Oriental y Meridional	-152.2	-185.5	-194.7	-293.3	-415.3	-557.6	-535.9	-458.0	-503.6	-455.7	-454.8	-567.9	-622.1
Asia Occidental	-25.9	-50.1	-70.9	-142.3	-173.3	-132.8	-224.7	-53.6	-125.3	-305.5	-371.3	-311.8	-372.8
América Latina	-35.1	-66.6	-87.2	-111.4	-137.0	-102.9	-67.0	-68.8	-49.6	-60.1	-27.5	6.3	-12.9
Total países en desarrollo	-223.1	-322.7	-391.3	-632.1	-827.8	-890.2	-925.3	-565.9	-723.4	-865.5	-890.5	-877.1	-970.7

Fuente: Naciones Unidas (2015).

\*excluye Nigeria y Sudáfrica; \*\*parcialmente estimado.

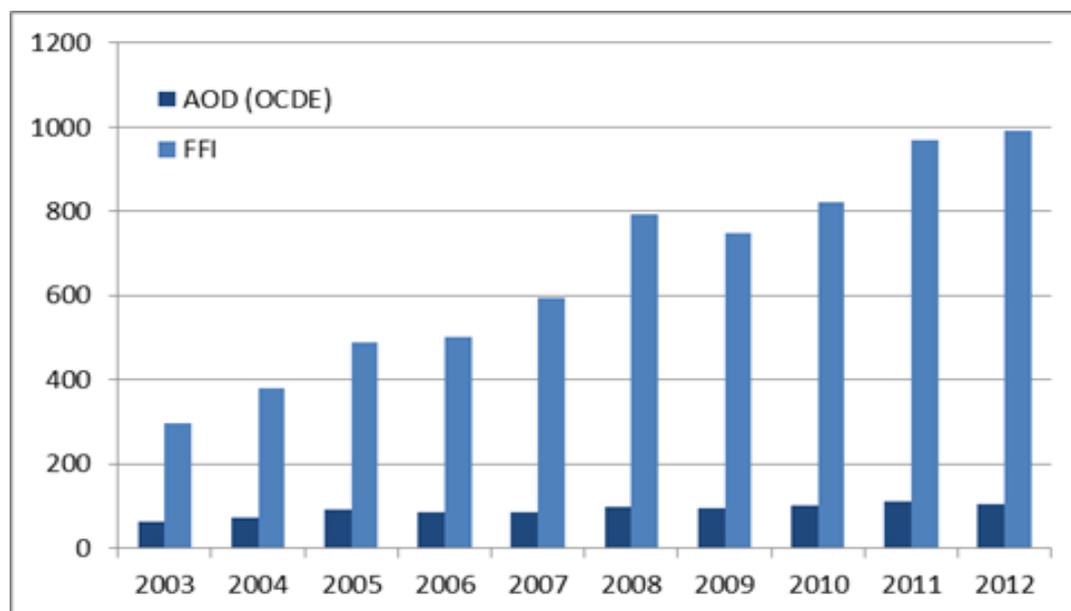
### 6.2. Combatir flujos financieros ilícitos

Adicionalmente a los flujos financieros legales, detener los Flujos Financieros Ilícitos (FFI) puede liberar recursos adicionales para financiar inversiones económicas y sociales fundamentales en muchos países en desarrollo. Los FFI son capitales ganados, transferidos o utilizados ilegalmente e incluyen, inter alia, bienes transados con manipulación de precios para evadir impuestos, riqueza trasladada a cuentas en jurisdicciones de baja imposición fiscal (paraísos fiscales) para eludir impuestos a los ingresos y movimientos de efectivo no declarados. Se estima que el 2012 casi \$1 trillón salió como FFI de los países en desarrollo, la mayor parte por precios de transferencia. Cerca de dos tercios terminaron en países desarrollados (Kar et al., 2010). En general, se estima que el promedio anual de salida de fondos ilícitos sobrepasa el diez por ciento del PIB de 30 países en desarrollo — una cifra realmente alarmante, en particular si se la compara con el gasto en salud (tabla 5) — y

<sup>17</sup> Efectivamente, algunos de estos flujos son ahorros privados o públicos de los países en desarrollo, que buscan retornos seguros a través de inversiones en mercados de capital en países desarrollados. Sin embargo, los ahorros mundiales están yendo en la dirección incorrecta, y los países necesitan asegurarse de que sus ahorros se dirijan más hacia objetivos de desarrollo nacional y regional, en lugar de ser exportados hacia los países ricos. La reversión de la salida de recursos financieros puede requerir una reforma del sistema financiero para proveer una mayor estabilidad bancaria y promover la confianza en las instituciones financieras.

representa más del cinco por ciento del PIB de 61 países en desarrollo. Además, los FFI equivalieron el 2012, a casi diez veces la ayuda total recibida por los países en desarrollo (figura 9). Para poner esto en perspectiva, el efecto neto sería que, por cada dólar que los países en desarrollo reciben como AOD, devuelven alrededor de siete dólares a los países ricos, a través de la salida de flujos ilícitos.

**Figura 9. Flujos Financieros Ilícitos (FFI) versus Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), 2003-12\***  
(en miles de millones de dólares americanos corrientes)



Fuente: Kar y Spanjers (2014) e Indicadores de Desarrollo Mundial (2015).

\*Solo incluye la AOD otorgada por los países OCDE.

**Tabla 5. Fondos ilícitos exportados y gasto social en países en desarrollo, último año disponible**  
(en porcentaje del PIB)

País	FFI (Valor anual promedio 2009-12)	Gasto en salud pública (2012)	País	FFI (Valor anual promedio 2009-12)	Gasto en salud pública (2012)
1. Togo	60.0	4.4	16. Panamá	18.9	5.2
2. Liberia	57.1	4.6	17. Samoa	17.8	6.0
3. Costa Rica	40.3	7.6	18. Guyana	17.7	4.3
4. Djibouti	35.3	5.3	19. Lesotho	17.3	9.1
5. Brunei Darussalam	31.3	2.1	20. Paraguay	17.1	4.3
6. Dominica	30.4	4.2	21. Comoras	15.4	2.5
7. Vanuatu	26.3	3.1	22. Malawi	15.2	7.0
8. Guinea Ecuatorial	24.1	2.6	23. Zambia	14.9	4.2
9. Bahamas	23.0	3.5	24. San Vicente	14.6	4.3
10. Trinidad y Tobago	22.1	2.7	25. Surinam	13.1	3.4
11. Nicaragua	21.8	4.5	26. Etiopía	12.1	1.9
12. Honduras	21.1	4.3	27. Chad	12.0	0.9
13. Islas Salomón	20.7	7.7	28. Armenia	11.5	1.9
14. Malasia	19.1	2.2	29. Iraq	11.0	1.9
15. Bielorrusia	18.9	3.9	30. Sao Tome	11.0	2.5

Fuente: Cálculos realizados por los autores con base en Kar y Spanjers (2014) e Indicadores de Desarrollo Mundial (2015).

---

Ante la enorme cantidad de recursos que de forma ilegal huyen de los países en desarrollo cada año, los responsables de formular las políticas públicas deben combatir los FFI. La evasión fiscal, lavado de dinero, soborno, manipulación de precios de transferencia y otros delitos financieros son ilegales y privan a los gobiernos de los recursos necesarios para el desarrollo económico y social. Hay una diversidad de áreas en las que los responsables de formular las políticas pueden enfocarse para limitar los FFI, entre ellos:

- *Detener la manipulación de precios de las transferencia transnacionales:* Esto se puede lograr mediante el fortalecimiento de las instancias legales y la lucha contra la corrupción y, al mismo tiempo, con el fortalecimiento de las agencias de regulación para ejercer una adecuada vigilancia sobre el sistema financiero, autoridades aduaneras, empresas multinacionales y nacionales, y recaudación de impuestos directos e indirectos. Al respecto, uno de los objetivos concretos de política es asegurar que los funcionarios de aduana tengan la capacidad de verificar efectivamente los precios declarados de los bienes transados frente a los precios de referencia internacionales.
- *Reducción de sobornos en los contratos públicos:* Para este fin, las medidas deben enfocarse a mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los procesos de contratación de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.
- *Reducción de la evasión fiscal:* En el ámbito nacional, los esfuerzos deben dirigirse a ampliar la base tributaria y maximizar el cumplimiento de su pago y, a su vez, reducir los impuestos indirectos; en el ámbito regional, se necesita un consenso para luchar contra los paraísos fiscales y forjar una cooperación global internacional (para un mayor análisis sobre las opciones de política, véase OECD's Centre for Tax Policy and Administration y Kar, 2011) (recuadro 14).

#### Recuadro 14

##### Lucha contra la evasión fiscal – Ley de Cumplimiento Fiscal para Cuentas en el Extranjero de Estados Unidos (FATCA por sus siglas en inglés)

La Ley de Cumplimiento Fiscal para Cuentas en el Extranjero (FATCA), promulgada el 2010, exige que todos los contribuyentes norteamericanos (personas y empresas) reporten la tenencia de cuentas financieras en el exterior y exige que todas las instituciones financieras/bancos extranjeros identifiquen en sus registros a personas físicas fiscales residentes en Estados Unidos y reporten sus activos e identidades al Servicio de Impuestos Internos (IRS por sus siglas en inglés). La iniciativa FATCA, implementada por la Administración Obama como parte de los esfuerzos por promover la recuperación económica, ha cambiado el terreno de juego. El incumplimiento en el reporte tiene una penalidad inicial de \$10,000, y asciende hasta \$50,000 por el continuo incumplimiento después de la notificación del IRS. Además, FATCA exige a las instituciones financieras/bancos extranjeros reportar la información sobre las cuentas financieras de contribuyentes de Estados Unidos directamente al IRS; para ello, a principios del 2015, cerca de 60 países han suscrito acuerdos intergubernamentales con los Estados Unidos para la implementación de FATCA, inclusive paraísos fiscales tradicionales como las Islas Caimán, Gibraltar, Isla del Hombre, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Suiza y las Islas Vírgenes.

Fuente: OECD 2014c, US Internal Revenue Service, US Department of Treasury.

---

## 7. Uso de las reservas de divisas extranjeras y reservas fiscales

Las reservas fiscales y las reservas de divisas extranjeras del banco central (también conocidas como reservas internacionales) son una fuente potencial de recursos para financiar la inversión en los hogares que viven en condiciones de pobreza. Las reservas fiscales son acumuladas mediante los superávits del presupuesto público, utilidades de las empresas públicas, ingresos por privatización y otros ingresos públicos netos (un ejemplo clásico son los ingresos por exportación de recursos naturales, como el petróleo). Por otro lado, las reservas de divisas extranjeras se acumulan por la intervención de los bancos centrales en el mercado de divisas en un contexto de superávit de cuenta corriente y/o entrada de flujos de capital. Es necesario tomar nota de la diferencia conceptual entre las reservas fiscales y las reservas del banco central. Mientras que las reservas fiscales proporcionan recursos fiscales adicionales para el sector público y pueden utilizarse sin la necesidad de acudir al endeudamiento, las reservas del banco central están financiadas por la emisión de bonos o de moneda y no se constituyen en «activos fiscales de libre disponibilidad» ya que a su vez originan un incremento en una cuenta del pasivo (i.e. divisas o bonos). En relación a lo último, si un gobierno desea utilizar las reservas del banco central, debe endeudarse para cubrir los nuevos pasivos generados o de otro modo generar nuevos pasivos monetarios (Park, 2007).

### 7.1 Reservas Fiscales

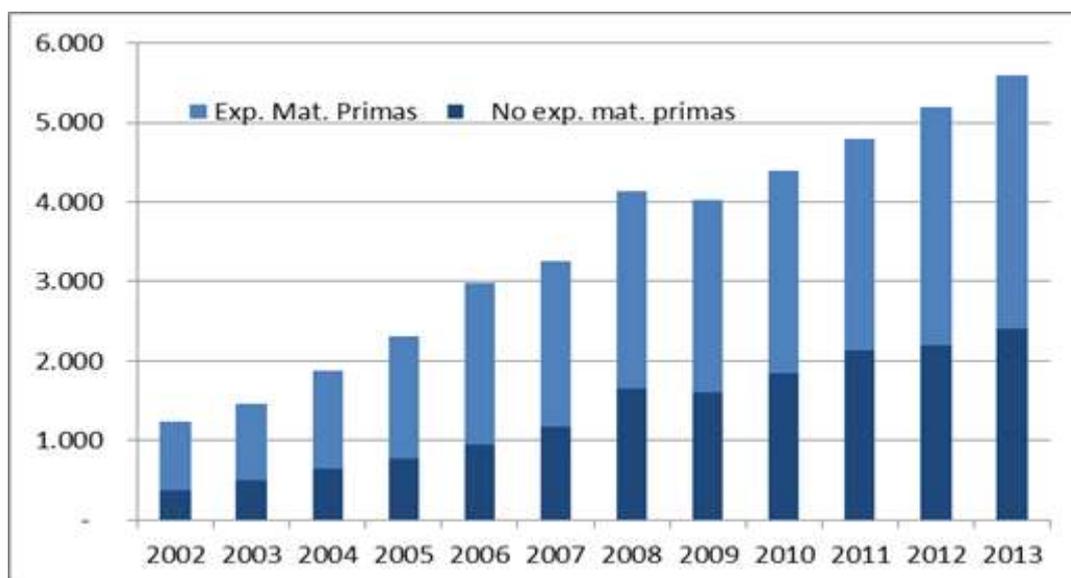
Para la mayoría de los países en desarrollo, resulta difícil identificar la magnitud total de reservas fiscales, debido en gran parte a cuestiones de transparencia así como a las diferencias en los métodos de contabilidad del banco central y del sector público. Sin embargo, dado que muchos gobiernos canalizan al menos una parte de sus reservas fiscales a fondos especiales, entre los más populares los fondos soberanos (FS), se tiene la capacidad de identificar ampliamente a ciertos países que potencialmente podrían acceder a estos recursos para financiar el desarrollo económico y social. Los FS son fondos de inversión públicos, diseñados para cumplir diferentes objetivos: fondos de estabilización, fondos de ahorro para futuras generaciones, fondos de pensiones y fondos de reserva estratégicos. Se componen de diferentes activos financieros que buscan maximizar el retorno de acuerdo a los niveles de riesgo respectivos. Los FS han existido desde la década del 50, pero han crecido rápidamente en la década pasada, alcanzando una cifra record de \$5.2 billones en activos el año 2013 (figura 10) <sup>18</sup>.

Existen principalmente dos tipos de FS: los que están basados en la exportación de materias primas y aquellos que no están basados en este tipo de exportaciones. Cerca de dos tercios de todos los activos de los FS de países en desarrollo están financiados por la exportación de materias primas (petróleo, gas, cobre, fosfatos, etc.), razón por la cual muchas veces son denominados fondos de petróleo o de recursos naturales. Los dos FS más grandes, basados en la exportación de materias primas, son el Fondo Global de Pensión Gubernamental de Noruega y la Autoridad de Inversiones de Abu Dabi

<sup>18</sup> \$7.7 billones adicionales se encuentran en otros instrumentos de inversión soberana (por ejemplo, fondos de pensiones y fondos de desarrollo).

(\$773,000 millones) <sup>19</sup>. En contraposición, los FS no basados en la exportación de materias primas se pueden financiar con el superávit del presupuesto público, superávit de la balanza de pagos, utilidades de empresas estatales, operaciones de divisas extranjeras, procesos de privatización y/o ayuda internacional. Singapur alberga a dos de los FS más conocidos en esta categoría (Temasek Holdings y la Corporación de Inversión del Gobierno de Singapur) llegando a administrar, en conjunto, activos por \$497,000 millones a Junio de 2014 <sup>20</sup>.

**Figura 10. Activos administrados por los Fondos Soberanos, 2000-13**  
(en miles de millones de dólares americanos corrientes)



Fuente: TheCityUK (2013).

Como se evidenció en las recientes perspectivas proyectadas sobre FS, 29 países en desarrollo demuestran estar provistos de reservas fiscales. En la tabla 6 se identifica a algunos de los candidatos más destacados, con China y Rusia encabezando la lista, seguidos por Kazakstán, Argelia, Libia, Malaysia y Azerbaiyán, que en total tuvieron más \$30,000 millones el 2014. Notablemente, tres países menos desarrollados también aparecen en esta lista - Kiribati, Mauritania and Timor-Leste.

El razonamiento para optar por los FS <sup>21</sup> es la maximización de los retornos financieros, usualmente en mercados internacionales de capital y para esterilizar el ingreso de flujos de divisas extranjeras a fin de evitar una apreciación de la moneda nacional. Se ha dado especial atención al hecho de que los FS del Sur están comprando en el Norte activos, bienes inmuebles, deuda soberana y corporativa, capital privado, fondos especulativos y existencias de materias primas.

<sup>19</sup> Según el Instituto SFW (2014).

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Se puede observar un panorama de todos los fondos de recursos naturales en: <http://www.resourcegovernance.org/natural-resource-funds>.

**Tabla 6. Fondos Soberanos basados en reservas fiscales, Junio 2014**

País	Fondo	Activos*	Creación	Origen
China	China Investment Corporation	652.7	2007	No Exp. M. Primas
China	SAFE Investment Company	567.9	1997	No Exp. M. Primas
China – Hong Kong	Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio	400.2	1993	No Exp. M. Primas
China	National Social Security Fund	201.6	2000	No Exp. M. Primas
Rusia	Reserve Fund	88.9	2008	Petróleo
Rusia	National Welfare Fund	79.9	2008	Petróleo
Kazakstán	Samruk-Kazyna JSC	77.5	2008	No Exp. M. Primas
Argelia	Revenue Regulation Fund	77.2	2000	Petróleo y Gas
Kazakstán	Kazakhstan National Fund	77.0	2000	Petróleo
Libia	Libyan Investment Authority	66.0	2006	Petróleo
Irán	National Development Fund of Iran	62.0	2011	Petróleo y Gas
Malaysia	Khazanah Nasional	40.5	1993	No Exp. M. Primas
Azerbaiyán	State Oil Fund	37.3	1999	Petróleo
Iraq	Development Fund for Iraq	18.0	2003	Petróleo
<b>Timor-Leste</b>	<b>Timor-Leste Petroleum Fund</b>	<b>16.6</b>	<b>2005</b>	<b>Petróleo y Gas</b>
Chile	Fondo de Estabilización Económica y Social	15.2	2007	Cobre
Rusia	Russian Direct Investment Fund	13.0	2011	No Exp. M. Primas
Perú	Fondo de Estabilización Fiscal	7.1	1999	No Exp. M. Primas
Chile	Fondo de Reserva de Pensiones	7.0	2006	Cobre
Botswana	Pula Fund	6.9	1994	Diamantes Minerals
México	Fondo Mexicano del Petróleo para la	6.0	2000	Petróleo
Brasil	Fondo Soberano del Brasil	5.3	2008	No Exp. M. Primas
China	China-Africa Development Fund	5.0	2007	No Exp. M. Primas
Angola	Fundo Soberano de Angola	5.0	2012	Petróleo
Kazakstán	National Investment Corporation	2.0	2012	Petróleo
Nigeria	Nigerian Sovereign Investment Authority	1.4	2012	Petróleo
Panamá	Fondo de Ahorro de Panamá	1.2	2012	No Exp. M. Primas
Senegal	Senegal FONSI	1.0	2012	No Exp. M. Primas
Palestina	Palestine Investment Fund	0.8	2003	No Exp. M. Primas
Venezuela	FEM	0.8	1998	Petróleo
<b>Kiribati</b>	<b>Revenue Equalization Reserve Fund</b>	<b>0.6</b>	<b>1956</b>	<b>Fosfatos</b>
Viet Nam	State Capital Investment Corporation	0.5	2006	No Exp. M. Primas
Ghana	Ghana Petroleum Funds	0.5	2011	Petróleo
Gabón	Gabon Sovereign Wealth Fund	0.4	1998	Petróleo
Indonesia	Government Investment Unit	0.3	2006	No Exp. M. Primas
<b>Mauritania</b>	<b>National Fund for Hydrocarbon Reserves</b>	<b>0.3</b>	<b>2006</b>	<b>Petróleo y Gas</b>
Mongolia	Fiscal Stability Fund	0.3	2011	Minerales
Guinea Ecuatorial	Fund for Future Generations	0.1	2002	Petróleo
<b>Total</b>		<b>2,543.9</b>		

Notas: solo países en desarrollo; los países menos desarrollados están en negrillas.

Fuente: SWF Institute (2014)

\* Expresado en miles de millones de dólares Americanos corrientes

Se ha cuestionado mucho la lógica de invertir los ingresos percibidos en acrecentar el mercado de capitales a fin de gastarlos en algún momento en el futuro, cuando esos recursos pueden ser invertidos ahora en bienes y servicios sociales y económicos en el país. Por ejemplo, Venezuela ha utilizado sus reservas fiscales para financiar algunos objetivos de desarrollo en el ámbito nacional e internacional. En el ámbito nacional, el gobierno ha impulsado el desarrollo local desde el 2001 a través del Banco para el Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BNDES), que ofrece tasas concesionales a empresas del sector

público y a empresas sociales (como ser las empresas públicas y las empresas comunitarias/familiares, así como las cooperativas), apoyando todo tipo de iniciativas, desde productores de leche hasta servicios de salud. Y en cuanto a sus países vecinos en América Latina, Venezuela ha canalizado sus reservas fiscales en apoyo al desarrollo económico y social a través de Petrocaribe y la Iniciativa Petroandina. Es también importante comprender las limitaciones de los FS, en especial las capacidades que sustentan la decisión de que el país utilice hoy sus reservas fiscales, como se evidencia en el caso de Timor-Leste (recuadro 15).

#### Recuadro 15

##### Cuando abundan los recursos y la pobreza: La paradoja de Timor-Leste

Varios son los países que están sentados sobre abundantes fondos de recursos naturales, sin embargo, sus indicadores sociales y de progreso hacia los objetivos de desarrollo permanecen sombríos. Un caso que ejemplifica esta situación es Timor-Leste. Por ejemplo, la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza se ha incrementado de 36 a 50 por ciento entre el 2001 y 2007, los índices de niños con insuficiencia ponderal (bajo peso) y la mortalidad materna permanecen en niveles inaceptablemente altos y, en términos del Índice de Desarrollo Humano (IDH), está clasificado en el extremo inferior del percentil 30 de todos los países. Pero, al mismo tiempo, Timor-Leste tiene un FS que ha acumulado un estimado de \$6,300 millones. Si estos fondos simplemente fueran distribuidos entre la población, podrían, en efecto, incrementar el ingreso per cápita de Timor-Leste en más de 11 veces, pudiendo llegar a \$5,500 por persona. Entonces, ¿por qué el gobierno no está utilizando estos recursos disponibles para incrementar la inversión en su población?

El gobierno de Timor-Leste afronta muchos desafíos de desarrollo. Además de los altos niveles de pobreza y desempleo, la infraestructura permanece deteriorada tras los años de conflicto y, a pesar de las grandes reservas petrolíferas, es el país con mayor dependencia de petróleo en el mundo. Sin embargo, tal vez el reto mayor sea la falta de capacidad institucional, que dificulta al gobierno dotar la prestación efectiva de bienes y servicios públicos, en particular a los segmentos más pobres. Como resultado, los niveles actuales de gasto público han excedido las capacidades administrativas y han creado cuellos de botella en la economía. El gobierno ha reconocido la existencia de limitaciones y ha desarrollado un plan para abordar la baja ejecución del presupuesto y construir capacidades administrativas; también se están explorando las posibilidades para gestionar capacidades externas en áreas que no pueden ser cubiertas localmente. Poniendo ahora al desarrollo de capacidades como primer punto en la agenda de gobierno — especialmente «invirtiendo en inversión» — el mayor aprovechamiento de las reservas fiscales puede llevar a grandes retornos de la inversión socio-económica a futuro.

Fuente: Banco Mundial (2010) y Gomes y Hailu (2009) <sup>22</sup>.

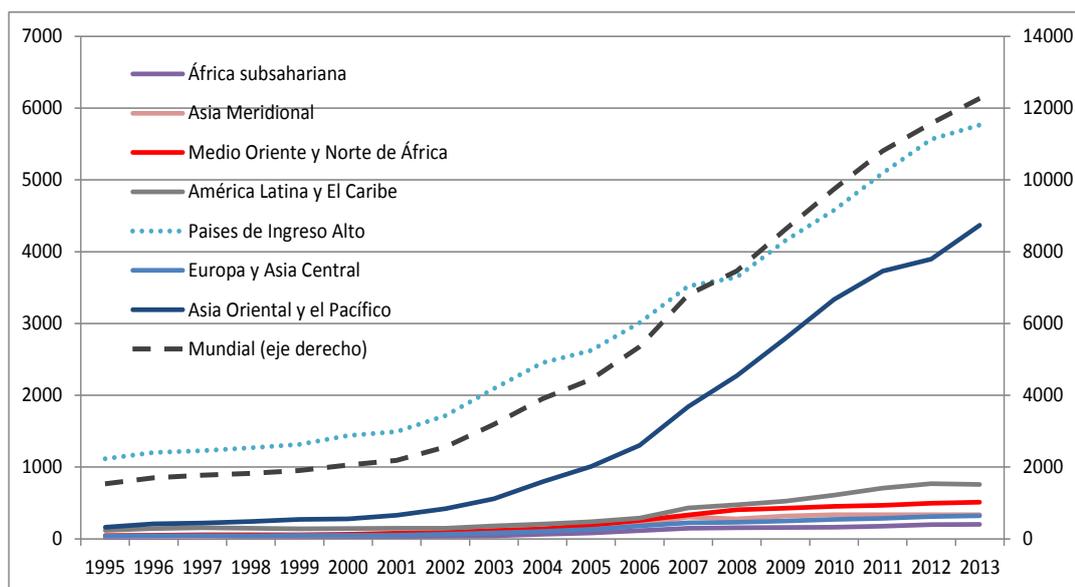
## 7.2. Reservas de divisas extranjeras del banco central

Las reservas de divisas extranjeras acumuladas en los bancos centrales se han incrementado significativamente en muchos países en desarrollo en la última década y proporcionan posibilidades para financiar inversiones económicas y sociales. A nivel global, la acumulación de reservas de divisas extranjeras se incrementó en más de seis veces entre el 2000 y 2013, alcanzando el 17 por ciento del PIB mundial el 2013 <sup>23</sup>. Sin embargo, algunas regiones en desarrollo han experimentado un gran crecimiento. Por ejemplo, el total de reservas de divisas extranjeras se multiplicó por seis, en promedio, en Europa y Asia Central, por 16 en Asia Oriental y el Pacífico, y en más de ocho veces en Asia Meridional y el Oriente Medio y Norte de África, en el mismo período (figura 11).

<sup>22</sup> Véase también el reporte país del FMI No. 11/65, de Febrero de 2011 y «Timor-Leste's Economy at 'Turning Point,' Says Top UN Envoy», de United Nations News Centre del 7 de abril de 2010.

<sup>23</sup> Cálculos elaborados por los autores con la base de datos del Monitor de la Economía Mundial (2014).

**Figura 11. Acumulación de reservas de divisas extranjeras por regiones de desarrollo, 1993-2000**  
(expresado en miles de millones de dólares americanos corrientes; excluye el oro)



Fuente: base de datos del Monitor de la Economía Mundial del Banco Mundial (2014).

Esta alta acumulación de reservas de divisas extranjeras se atribuye ampliamente a dos estrategias. En primer lugar, algunos países han acumulado cuantiosas reservas para asegurarse contra crisis económicas y financieras, fugas considerables de capital y/o severos desequilibrios externos (Aykuz, 2014). Si bien esta tendencia es más evidente en países emergentes, especialmente en Asia, se puede aplicar cada vez más a varios países de ingreso bajo. Por ejemplo, en África subsahariana, más de un tercio de la ayuda externa recibida entre 1999 y 2005 fue utilizada en la acumulación de reservas (FMI, 2007:42). En segundo lugar, los países también acumulan reservas de divisas extranjeras como parte de sus esfuerzos por estabilizar la macroeconomía, especialmente el tipo de cambio. Esto comúnmente se vincula más con estrategias de crecimiento liderado por exportaciones sobre la base de regímenes de tipo de cambio vinculados, de jure o de facto, al dólar norteamericano o a una canasta de monedas.

La estrategia de acumular reservas de divisas extranjeras como una especie de seguro ha sido muy cuestionada en diversas instancias, desde las Naciones Unidas hasta el FMI. Sin embargo, hasta que no se pongan sobre la mesa mejores soluciones, algunos indicadores básicos apuntan a la necesidad de explorar el uso de las reservas de divisas extranjeras en el desarrollo económico y social. Por ejemplo, de acuerdo con los parámetros más conocidos — el número de meses que un país puede mantener su actual nivel de importaciones si todos los demás flujos de capital se detuvieran repentinamente — 52 países en desarrollo con datos recientes de reservas al 2013, alcanzaron más de 1.5 veces el parámetro de seguridad de tres meses (por ejemplo, más de 4.5 meses). Aplicando otro indicador estándar — el indicador de deuda de corto plazo respecto a las reservas de divisas extranjeras — 43 países en desarrollo alcanzaron, el 2013, niveles por debajo del 25 por ciento, superando enormemente la denominada regla de oro de Greenspan-Guidotti que recomienda a los países mantener suficientes reservas internacionales como para cubrir el total de las obligaciones de deuda de corto plazo. Al combinar estos indicadores, datos correspondientes a 24 países muestran que éstos superaron ambos parámetros de seguridad (tabla 7).

**Tabla 7. Suficiencia de reservas de divisas extranjeras en países en desarrollo seleccionados, 2013**  
(excluye el oro)

País	Reservas en meses de importación	Deuda de corto plazo, como % de las reservas	País	Reservas en meses de importación	Deuda de corto plazo, como % de las reservas
Argelia	42.1	0.7	Côte d'Ivoire	5.5	4.8
Angola	20.1	0.5	Guatemala	4.6	9.8
Azerbaiyán	9.5	5.6	Guinea-Bissau	6.0	17.8
Bangladesh	5.2	8.1	Haití	5.4	0.0
Belice	4.5	1.6	Libano	21.3	9.5
Bolivia	18.4	4.9	Lesotho	6.7	0.0
Botswana	14.4	5.8	Níger	6.8	14.1
Brasil	18.6	9.3	Perú	19.1	9.8
Burundi	4.7	9.5	Filipinas	16.1	13.5
Cabo Verde	6.8	0.3	Samoa	6.2	0.0
China	22.0	16.1	Sri Lanka	5.5	0.1
Comoras	10.1	0.9	Uganda	7.8	0.8

Fuente: Cálculos realizados por los autores con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial (2015) y la base de datos del Monitor de la Economía Mundial del Banco Mundial (2015).

Y entonces, ¿Qué están haciendo los países en desarrollo con su cuantioso arsenal de reservas extranjeras de divisas? En la práctica, la mayoría de los países invierten sus reservas en Bonos del Tesoro del gobierno de Estados Unidos debido a su seguridad (fueron considerados como la inversión disponible con el menor riesgo) y alta liquidez (tienen fechas de vencimiento muy cortas, hasta de cuatro semanas). Sin embargo, ante los rendimientos extremadamente bajos que ofrecen estas inversiones, definitivamente hay un margen para que los bancos centrales de algunos países en desarrollo revisen sus carteras de riesgo actuales. También es importante que los países en desarrollo se cuestionen la lógica de invertir los excedentes de sus reservas internacionales en el extranjero cuando existen necesidades nacionales de inversión económica y social <sup>24</sup>.

Una estrategia para impulsar el desarrollo local es financiar proyectos locales con el uso de reservas de divisas extranjeras. India se constituye en un ejemplo innovador en este sentido, al utilizar estratégicamente una porción de sus reservas internacionales — sin correr riesgos de expansión monetaria — en apoyar una de las necesidades de desarrollo más grandes del país: inversión en infraestructura (Park, 2007:21-22). Para este efecto, el gobierno de India creó dos subsidiarias que se prestan reservas de divisas extranjeras del banco central. Las divisas extranjeras son prestadas directamente a las compañías Indias para sus gastos de capital fuera de India, utilizadas para co-financiar préstamos comerciales externos de compañías Indias, o invertir las en garantías reales de alto rendimiento para incrementar la calificación de riesgo de las compañías Indias y así obtener fondos en los mercados internacionales de capital. El gobierno central juega un rol muy importante al garantizar los préstamos otorgados por el banco central, el cual se asegura, a cambio, un alto retorno, por ejemplo en la inversión en carreteras, que de otra manera se lograría mediante los bonos de corto plazo de Estados Unidos. Además de destinar estos recursos en sectores tradicionales, como el de infraestructura, el método de India puede ser aplicado también para facilitar al sector privado préstamos orientados a diversas inversiones sociales, como establecimientos de educación y centros de salud.

<sup>24</sup> Si bien las reservas del banco central no son recursos de «libre disponibilidad», pueden ser utilizados como liquidez en moneda extranjera para reducir los costos del endeudamiento externo a fin de financiar proyectos de desarrollo local o negocios estratégicos.

---

Además del financiamiento de proyectos locales, los países en desarrollo también pueden buscar retornos a sus divisas extranjeras excedentes con inversiones de largo plazo a través de la cooperación Sur-Sur en el ámbito regional. Estas transferencias Sur-Sur a menudo son realizadas mediante el establecimiento de bancos regionales de desarrollo. Los primeros bancos multilaterales de cooperación Sur-Sur fueron creados en el mundo Árabe e Islámico, con instituciones que fueron establecidas en los años 70, en un momento de altos precios del petróleo, como instrumentos para transferir recursos de los países ricos en petróleo a los países más pobres (Ortiz, 2008b). Un ejemplo de ello es el Banco de Desarrollo Islámico, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo económico y el progreso social de las comunidades Musulmanas de acuerdo con los principios de la Ley Islámica (shari'ah). El año 2006, anunció una operación grande en apoyo a los gastos relacionados con los ODM de sus estados miembro. El segundo banco regional más grande es el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (AFESD por sus siglas en inglés), que otorga créditos blandos a los países de la Liga Árabe, de igual manera, para proyectos de infraestructura.

También existen muchos casos exitosos fuera del mundo Islámico, como ser la Corporación Andina de Fomento (CAF), cuya cartera de \$30,000 millones, principalmente en infraestructura, ha superado ampliamente las inversiones realizadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la sub-región de Sud América. Asimismo, en América Latina, los países están contribuyendo a la creación de un banco de desarrollo alternativo, como ser el Banco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) y el Banco del Sur, para canalizar los excedentes de reservas de divisas extranjeras y apoyar la inversión regional. Siguiendo la misma dirección, los cinco países BRICS, Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, anunciaron el 2014, en su Sexta Cumbre Anual, el lanzamiento de un nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, con un capital inicial de \$50,000 millones para financiar principalmente proyectos de infraestructura.

Adicionalmente, también se lanzó el Acuerdo de Reservas de Contingencia (CRA, por sus siglas en inglés) para ayudar a los países a manejar la balanza de pagos y las crisis de tipo de cambio mediante la provisión de liquidez de corto plazo. Esto se apoya en la iniciativa Chiang Mai Initiative (CMI) iniciada en Asia el 2010, con los diez países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) más China, Japón y Corea (10+3) con una contribución de \$120,000 millones, incrementada posteriormente a \$240,000 millones, como un mecanismo de reserva común para ayudar a manejar problemas de liquidez de corto plazo en la región. El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) tiene también el mismo propósito (Griffith-Jones, 2014).

Si bien estas iniciativas multilaterales de cooperación Sur-Sur se enfocan hacia inversiones en el desarrollo de infraestructura, las estrategias sostenibles de largo plazo para el crecimiento económico vienen de inversiones tanto en capital físico como en capital humano. Por lo tanto, la infraestructura social debería constituirse en un factor clave dentro de las inversiones. Adicionalmente, al financiar las grandes brechas de infraestructura de los países en desarrollo y reducir sus necesidades de seguridad mediante la acumulación de excesivas reservas de divisas extranjeras, estas iniciativas multilaterales podrían contribuir a liberar recursos nacionales para la ampliación de sistemas de protección social.

En síntesis, las reservas fiscales y de divisas extranjeras se constituyen en posibilidades creativas para que los países aumenten el espacio fiscal para la protección social, no obstante se debe realizar una evaluación rigurosa del potencial impacto sobre la expansión monetaria o el impacto sobre la deuda pública garantizada.

---

## 8. Gestión de la deuda: Endeudamiento y reestructuración de la deuda

Un buen manejo de la deuda soberana es un elemento clave para la buena gestión macroeconómica de un país. Múltiples estudios muestran que altos niveles de sobreendeudamiento y, peor aún, crisis de deuda, pueden llevar a perder el acceso a mercados de capital, la interrupción de la intermediación financiera y el bloqueo de actividades económicas. Sin embargo, esto son extremos. Muchos países tienen margen para un endeudamiento adicional, y este puede ser una fuente de financiamiento para la inversión económica y social. Y viceversa, hay otros muchos con altos niveles de deuda soberana, estos países deben considerar la reestructuración de su deuda actual, ya sea mediante una renegociación, condonación de deuda, canjes/conversión de deuda o el repudio de deuda, especialmente cuando la legitimidad de la deuda es cuestionable y/o cuando son altos los costos de oportunidad en términos de inversión pública, incluido el gasto social.

### 8.1. Endeudamiento

Muchos países en desarrollo, después de fortalecer su mercado financiero nacional, muestran una capacidad potencial para acceder a mayor endeudamiento, a nivel interno y externo. Esto incluye créditos, tanto de bancos comerciales o fondos de desarrollo, o a través de la emisión de títulos valor públicos, como pueden ser los bonos y las letras del tesoro. Aunque los créditos de bancos comerciales internacionales son la opción menos preferida por los países debido a las comisiones asociadas y las altas tasas de interés, los países en desarrollo están accediendo cada vez más a estos recursos cuando afrontan brechas financieras. Un ejemplo reciente es Tanzania, su gobierno pidió prestados \$1,500 millones de bancos locales y extranjeros para incrementar su presupuesto en 2011 y cubrir así el déficit ocasionado por un retiro inesperado de la ayuda de los donantes <sup>25</sup>.

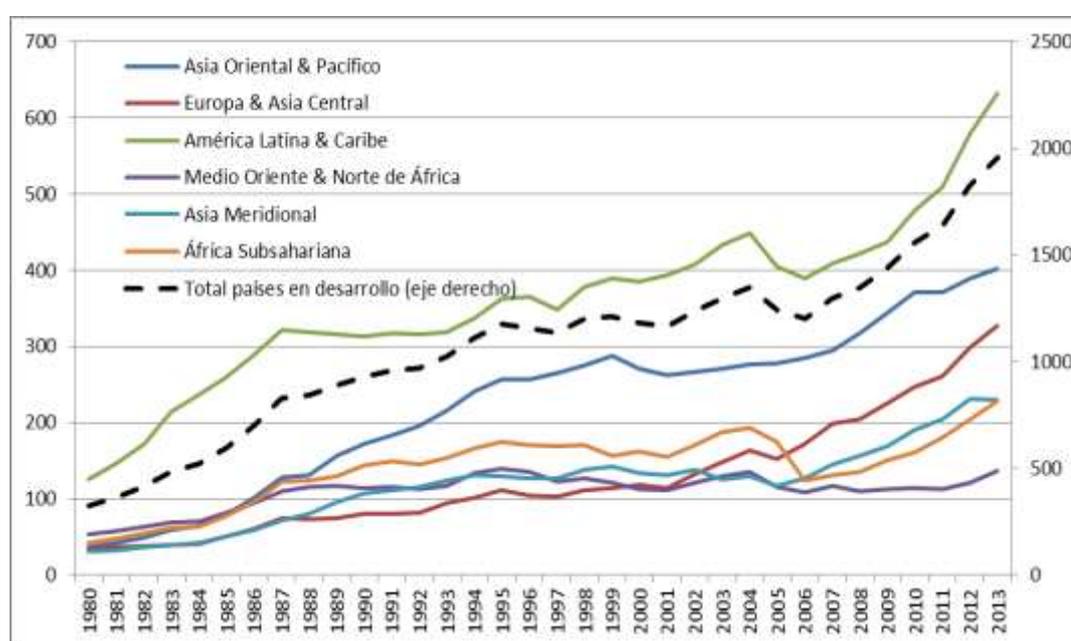
Los créditos de bancos y fondos de desarrollo, así como los créditos bilaterales de donantes, pueden darse a tasas de interés comerciales o concesionales. Si se considera que la deuda es una vía estratégica para aumentar el gasto económico y social, los créditos concesionales son una mejor opción frente a los créditos con tasas comerciales, puesto que ofrecen condiciones beneficiosas para los países en desarrollo. Por ejemplo, la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (AIF) presta recursos a los países más pobres sin cobrar ningún interés, junto a amplios períodos de gracia (generalmente 10 años) y una amortización entre 35 y 40 años. Los créditos concesionales generalmente están disponibles a través de bancos regionales (por ejemplo, los Bancos de Desarrollo Africano, Asiático, Interamericano e Islámico), fondos especializados (por ejemplo, el Fondo del OPEP para el Desarrollo Internacional o el Fondo Árabe para Desarrollo Económico y Social) y a través de créditos bilaterales de los países donantes.

Los bonos soberanos son otra opción de endeudamiento a partir de los mercados internacionales y generalmente en mejores condiciones financieras en comparación con el costo de los créditos comerciales bancarios. Aunque los gobiernos europeos han estado emitiendo bonos para financiar su gasto público desde inicios de la historia moderna, la liberalización financiera, acompañada de la capacidad crediticia de los mercados emergentes, ha hecho que la emisión de bonos soberanos se haga cada vez más popular desde los años 90. La emisión anual de bonos soberanos de países en desarrollo se ha incrementado considerablemente durante la década de los 90, alcanzando cerca de \$1.956 trillones el 2013

<sup>25</sup> Véase The Citizen, «Tanzania: World Bank Faults Govt's Borrowing Plan», 5 Junio de 2010.

(figura 12). América Latina es la región que mayor incremento ha registrado al año 2013, con emisiones cerca de un 60 por ciento superiores a la segunda región más alta, Asia Oriental y el Pacífico. Aunque la emisión de bonos parece ser menos común en otras regiones, es una opción viable para muchos países en desarrollo. Por ejemplo, Zambia y Ghana recaudaron \$750 millones, cada uno, al emitir un Eurobono a 10 años el 2012 y 2013, respectivamente, y la última emisión tuvo una solicitud de compra por \$11,000 millones, demostrando la fuerte demanda desde los mercados internacionales de capital por la deuda pública emitida por países en desarrollo <sup>26</sup>. Además de los bonos a nivel nacional, los bonos municipales o sub-nacionales son otra alternativa para los gobiernos locales, los cuales generalmente se emiten con objetivos específicos, como el desarrollo de una determinada área urbana o la ampliación de escuelas, la provisión de agua o sistemas de transporte (Ortiz, 2008b) (recuadro 16). Recientemente, algunos países han lanzado bonos de impacto social, una innovadora asociación público-privada (APP) (recuadro 17).

**Figura 12. Bonos públicos por regiones en desarrollo, 1980-2013\***  
(en miles de millones de dólares americanos corrientes)



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial (2015).

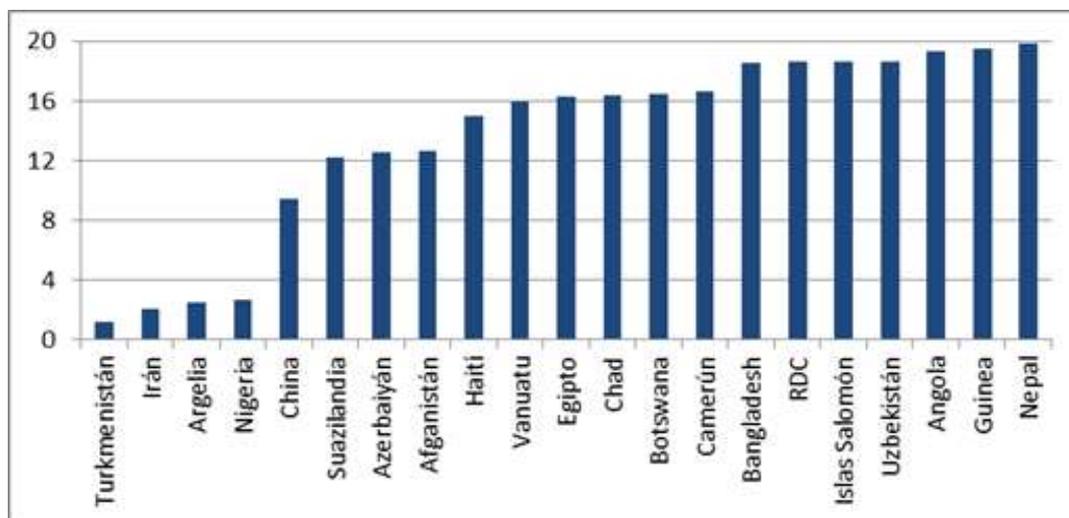
\*Incluye la deuda pública y la deuda pública garantizada por la emisión de bonos públicos o la colocación de bonos privados.

¿En qué punto la deuda pública deja de ser sostenible? El FMI utiliza un indicador de deuda de largo plazo en relación al PIB del 40 por ciento como el límite que no debería ser excedido por los países en desarrollo, a objeto de garantizar la sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica. También se han planteado parámetros más altos (por ejemplo, 60 por ciento, según Reinhart and Rogoff, 2010). Otro enfoque es considerar que un indicador de deuda en relación al PIB es arbitrario, ya que la deuda pública puede ser beneficiosa en el largo plazo si el pago de intereses es menor al incremento anual del PIB nominal (Véase UNCTAD, 2011, Capítulo 3).

<sup>26</sup> Véase Reuters, «Zambia has Raised \$750 Million in a Debut 10-year Eurobond», 13 de Septiembre de 2012 y Reuters, «Ghana Pays a Premium as it Raises \$750 Million in 10-year Eurobond», 25 de Julio de 2013.

Entonces ¿qué países tienen margen de endeudamiento? Incluso con la aplicación de los parámetros más conservadores, son varios los países que podrían considerar el endeudamiento como una opción. La figura 13 presenta un listado de 21 países que tuvieron una deuda externa total por debajo del 2 por ciento del PIB el 2013.

**Figura 13. Posibles candidatos con margen de endeudamiento, 2013**  
(deuda externa total como porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos realizados por los autores con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial (2015).

Sin embargo, para determinar la factibilidad de incrementar la deuda de un país, es importante llevar a cabo análisis exhaustivos y dinámicos, como ser el marco de Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD) del FMI y Banco Mundial. El objetivo de los ASD es determinar si el nivel de deuda total de un país sería muy alto como para realizar el pago del servicio de deuda a futuro, bajo determinados supuestos, que incluyen proyecciones fiscales y de crecimiento del PIB<sup>27</sup>. Sin embargo, los resultados de los ASD reflejan supuestos subyacentes, y dependiendo cuán conservadores o ambiciosos sean, podría surgir un panorama bastante diferente respecto a los niveles de endeudamiento. Otra limitación de los ASD es que las proyecciones de crecimiento del PIB solamente consideran retornos de las inversiones en capital físico (camino, aeropuertos, etc.) y no así retornos de la inversión en capital humano o social (gasto en educación primaria/secundaria, salud y protección social), que son vitales para un crecimiento sostenido en el largo plazo. Así, mientras los marcos de ASD pueden ser tomados como un punto de partida para el análisis, deben ser mejorados, moderando algunos supuestos y considerando tanto los retornos económicos como los sociales.

<sup>27</sup> El enfoque de ASD comprende cuatro pasos: (i) una proyección de cinco años de variables que afectan a la deuda externa (por ejemplo, los ítems principales, PIB, tasas de interés, tipos de cambio e inflación); (ii) un análisis de la evolución de la deuda como porcentaje del PIB en los siguientes cinco años; (iii) pruebas de tensión para evaluar el impacto de shocks adversos en las diferentes variables proyectadas en el paso i; y (iv) evaluación para identificar si el peso de la deuda actual es sostenible sobre la base de las pruebas de tensión.

### Recuadro 16

#### Sudáfrica: Bonos subnacionales financian infraestructura urbana y servicios básicos

Los bonos municipales son emitidos con propósitos concretos, muchos de ellos son de importancia para el desarrollo social. Desde el siglo XIX, Europa y Norteamérica comenzaron a emitir bonos para la inversión pública local. Los emisores podían ser ciudades, distritos escolares, departamentos de bomberos, agencias de provisión de agua o aeropuertos y puertos de propiedad pública. Estas entidades emitieron bonos específicos orientados al desarrollo urbano o la expansión de los sistemas escolares, entre otros. Aunque los bonos municipales no tienen un amplio precedente en los países en desarrollo, su uso se ha generalizado en los países más grandes de América Latina, Europa del Este, la ex Unión Soviética y Asia. A objeto de generar mayor espacio fiscal, tanto ciudades, como municipalidades y distritos de estas regiones, han emitidos bonos en moneda local y extranjera. Los bonos municipales normalmente atienden al mercado interno, pero pueden ser parte de la cartera de fondos de inversión ya que están calificados con grado de inversión («BBB») por una agencia calificadora, considerando que la mayoría de los inversores internacionales no pueden invertir en instrumentos financieros con calificación por debajo del grado de inversión. Esta puede convertirse en una importante fuente de financiamiento para el desarrollo social ante la creciente demanda, entre los inversionistas, por fondos éticos de inversión. Los bonos municipales también tienen limitaciones. Movilizan capital privado para financiar políticas sociales, pero no son instrumentos redistributivos; generan deuda en el ámbito local y nacional (si está garantizada por el gobierno central), creando así dificultades fiscales que pueden hacer colapsar otras necesidades de inversión. Además, resulta difícil desarrollar emisiones de bonos subnacionales en municipalidades/regiones de países de ingreso bajo.

Sudáfrica es un ejemplo donde la emisión de bonos subnacionales ha generado grandes inversiones sociales. En el post-apartheid, son los gobiernos locales los responsables de la prestación de bienes y servicios básicos a toda la población, lo que requiere grandes inversiones a fin de mejorar la obsoleta e insuficiente infraestructura municipal. Durante el régimen del apartheid, las municipalidades se enfocaban en las comunidades de personas blancas, mientras que las localidades de personas de raza negra recibían prestaciones de las entidades públicas nacionales o de las Autoridades Locales para Personas de Raza Negra. El régimen post-apartheid combinó lo que fue la Autoridad Local para Personas de Raza Negra con las Autoridades Locales para Personas Blancas. Este proceso llevó a una gran crisis financiera porque se incrementó la población de las municipalidades sin un incremento significativo de la base tributaria. El año 2000, el gobierno Sudafricano publicó su «Marco de Políticas para el Endeudamiento Municipal y Emergencias Financieras», el cual respaldó la emisión municipal de bonos. En la actualidad, los bonos municipales son emitidos por las alcaldías para financiar proyectos de desarrollo, con plazos de vencimiento generalmente superiores a un año; la emisión de bonos municipales no está garantizada por el Gobierno central. Otros países africanos están siguiendo este ejemplo, con bonos municipales emitidos para el financiamiento de infraestructura urbana, en Nigeria el 2012 y Zambia el 2013.

Fuente: Ortiz 2008b, Platz 2009, medios de comunicación.

### Recuadro 17

#### Colombia: El Bono de Impacto Social, una asociación público-privada (APP) innovadora

En marzo de 2017, el Departamento de Prosperidad Social del gobierno de Colombia lanzó el primer Bono de Impacto Social (BIS) en países en desarrollo. Los BIS existen desde el año 2010, principalmente en el Reino Unido y los EE.UU. Los BIS son una forma de financiación basada en deuda a través de asociaciones público-privadas, en la que los inversionistas ponen los fondos por adelantado en un programa, y se les paga cuando se consiguen resultados en un plazo de tiempo delimitado. El objetivo del programa SIB colombiano es mejorar el empleo urbano; consiste de servicios laborales para la colocación y retención de empleo de 500 desempleados pobres, de 18 a 40 años de edad, en las ciudades de Bogotá, Cali y Pereira. Los inversionistas son una serie de fundaciones colombianas, que pagan por adelantado los servicios. La Fundación Corona actúa como intermediaria y gestiona los contratos con varios proveedores de servicios. En el primer año del SIB, el Departamento de Prosperidad Social pagará a los inversionistas por la exitosa colocación y retención de los beneficiarios durante al menos tres meses; en el segundo y tercer año, los reembolsos provendrán de la Cooperación Suiza y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El total de fondos para reembolsar los resultados es de US\$ 765.000, y el rendimiento máximo es del 8 por cien nominal. La consultora Deloitte proporcionará una verificación independiente de los resultados obtenidos.

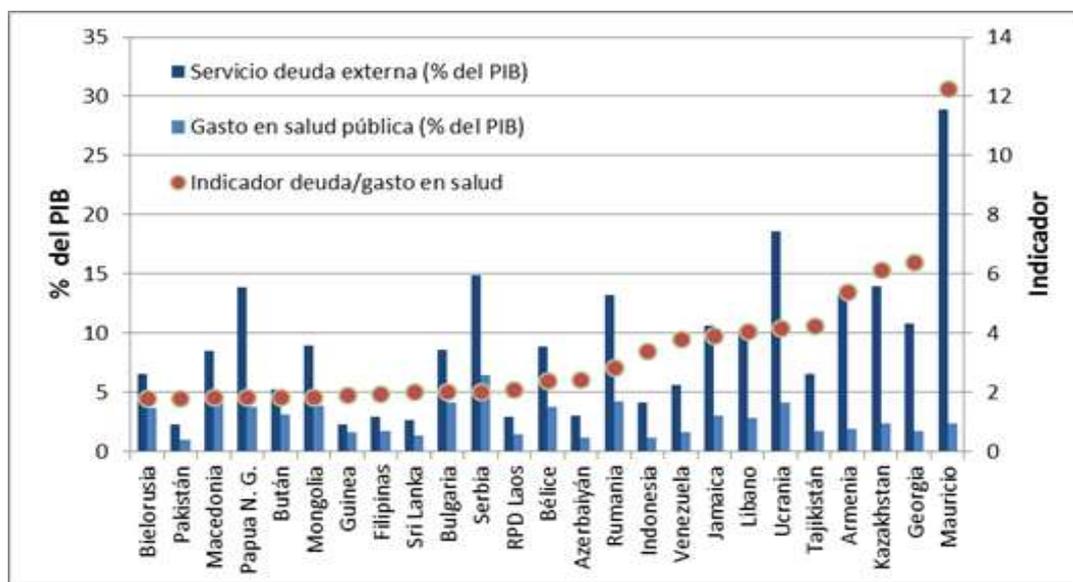
El primer BIS se implementó en 2010 en el Reino Unido con el propósito de reducir la reincidencia en prisión entre los reclusos de corta duración; este fue también el propósito del primer BIS en los Estados Unidos. La mayoría de los BIS en todo el mundo se centran en el empleo (26 BIS), el bienestar infantil (8 BIS) y la educación y salud (6 BIS). Una de las virtudes de los BIS es que, si los proveedores de servicios no cumplen los resultados acordados, el gobierno no tiene pérdidas. Los BIS siguen siendo experimentales y, en los países de alto ingreso no siempre han conducido a resultados exitosos, generando pérdidas para los inversionistas, como el BIS para los 10.000 beneficiarios en la Prisión de la Isla de Rikers en Nueva York que no dio lugar a una reducción estadísticamente significativa de la reincidencia en el tercer año de la intervención, generando pérdidas para los inversionistas de 7,2 millones de dólares. Además, se han señalado varios desafíos sobre los BIS en los países en desarrollo, entre ellos: i) el número de inversionistas tiende a ser menor; ii) la opinión pública considera a menudo que los BIS equivalen a la privatización de los servicios públicos y, por lo tanto, los proyectos pueden encontrar resistencia, y iii) la intermediación, el monitoreo imparcial y la disponibilidad de datos son cruciales en un BIS y éstos son costosos.

Fuente: De la Pena, 2014, Gustafsson-Wright et al. 2015, medios de comunicación.

## 8.2. Reestructuración de deuda

La reestructuración de deuda se refiere al proceso de reducir el nivel actual de deuda o el servicio de deuda. Mientras algunos países en desarrollo tienen margen para un endeudamiento adicional, la mayoría están endeudados. Es más, a siete años de la crisis financiera global, los desequilibrios económicos continúan incrementando la deuda externa y los países en desarrollo son cada vez más vulnerables (Aykuz, 2014, y Ellmers and Hulova, 2013). La reestructuración de deuda se ha convertido en una estrategia cada vez más utilizada para aliviar las presiones fiscales de otros países, en particular aquellos que atraviesan por exorbitantes niveles de deuda soberana. La figura 14 enfatiza la gravedad del peso de la deuda que están cargando algunos países en desarrollo. El total de los 25 países listados presenta una relación mayor a 1.75 en el indicador promedio de 3 años de deuda externa respecto al gasto en salud pública; es decir, los pagos de deuda, en cada uno de estos países, son casi el doble de los recursos públicos invertidos en salud, siendo Mauricio el país con un impresionante gasto en la deuda externa, 12 veces más que en salud. Cuando los pagos de deuda soberana desplazan el gasto social esencial, existe una argumentación sólida para que los países exploren opciones de reestructuración de deuda con sus acreedores.

Figura 14. Deuda y gasto en salud, 2011-13\* (valores promedio, con base en dólares americanos corrientes)



Fuente: Cálculos realizados por los autores con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial (2015).

\*Esta cifra solo incluye la deuda pública externa (véase el pie de página de la figura 12).

En recientes años, se ha planteado el aspecto de co-responsabilidad del acreedor, desde diferentes ámbitos — incluso desde acreedores oficiales como ser Noruega — a manera de promover prácticas de endeudamiento responsable. Asimismo, el Consenso de Monterrey abrió el debate sobre la co-responsabilidad del acreedor en relación a lo que se ha denominado «deuda ilegítima», así como la necesidad de encontrar una solución justa y duradera a la crisis de deuda. En particular, el Secretario General de las Naciones Unidas y el Experto Independiente de Naciones Unidas <sup>28</sup> señalaron que, tanto los países acreedores como los deudores, son igualmente responsables de prevenir y resolver situaciones de deuda insostenibles.

<sup>28</sup> El Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales.

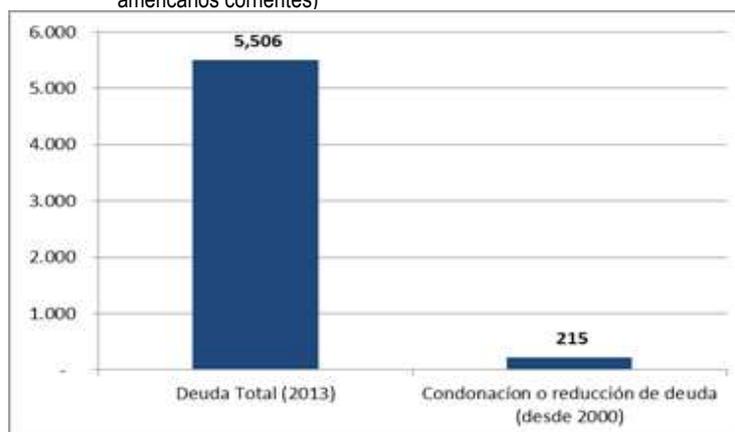
Como reclamó públicamente el ex Presidente de Tanzania Julius Nyerere durante la crisis de deuda de los años 80, «¿Deben morir de hambre nuestros niños para pagar nuestras deudas?» El concepto de deuda ilegítima se refiere a una diversidad de deudas que pueden ser cuestionadas, como ser: deuda incurrida durante regímenes autoritarios; deuda que no puede ser pagada sin amenazar la realización -o sin retroceder- en los derechos humanos básicos; deuda contratada bajo términos de repago abusivos, incluyendo tasas de interés usureras; deuda privada (comercial) convertida en deuda pública bajo presión de los acreedores que participan del proceso de salvataje; créditos utilizados para fines moralmente reprochables, como financiar un régimen represor; y deuda que resulta de proyectos irresponsables que no han servido a los objetivos de desarrollo o han causado un daño a la población y al medio ambiente (United Nations, 2009a).

En la práctica, hay cinco opciones disponibles para los gobiernos, a objeto de reestructurar la deuda soberana: i) renegociación de la deuda; ii) condonación/reducción de la deuda; iii) canje/conversión de deuda; iv) repudio a la deuda, y v) cesación de pagos. Estas opciones se describen a continuación:

— *Renegociación de deuda:* Una primera opción es la reestructuración de la deuda a través de negociaciones voluntarias y cláusulas de acción colectivas. Las negociaciones voluntarias han sido principalmente aplicadas a créditos bancarios, como sucedió con los más de 60 países que han renegociado los términos de sus préstamos entre 1990 e inicios del año 2000 (Bai and Zhangy, 2010). Sin embargo, este proceso tomó, en promedio, un periodo de cinco años, lo que conlleva un alto costo de renegociación puesto que los gobiernos no pueden iniciar un nuevo proceso de endeudamiento externo durante ese período. Las cláusulas de acción colectiva son mayormente utilizadas para reestructurar bonos soberanos y toman menos tiempo que las negociaciones voluntarias (en promedio cerca de un año); a través de las cláusulas de acción colectiva incluidas en los contratos de bonos, muchos países han alcanzado exitosamente acuerdos con acreedores comerciales para la ampliación del plazo de vencimiento y bajar el valor del cupón de los bonos en circulación.

— *Condonación/reducción de deuda:* Una segunda opción es negociar la condonación de la deuda. Esto se ha realizado a través de foros liderados por acreedores, como el Club de París y de Londres, que son utilizados para cancelar la deuda bilateral y comercial, respectivamente, así como la iniciativa de Alivio de Deuda a Países Muy Endeudados (PPME o HIPC por sus siglas en inglés) implementado por el FMI y el Banco Mundial. La iniciativa PPME ha sido la opción más sobresaliente de alivio de deuda. Iniciada en 1996, a mediados de 2011 son 32 los países de ingreso bajo que

Figura 15. Deuda de países pobres (en miles de millones de dólares americanos corrientes)



Fuente: World Development Indicators (2015).

han alcanzado los denominados puntos de cumplimiento, para ser plausibles a calificar bajo los criterios de alivio de deuda requeridos. Anteriormente estos países gastaban, en promedio, más recursos en el pago de servicio de deuda que en salud y educación en conjunto pero, en la actualidad, el gasto social registra aproximadamente cinco veces más que el monto del servicio de la deuda (FMI, 2011). Sin embargo, las condonaciones de

---

deuda han tenido una implementación lenta (figura 15), y los beneficios de la reducción acordada, en la mayoría de los casos, han resultado ser mucho menores de lo esperado (UNCTAD, 2008:139-141).

- *Canje/conversión de deuda:* Un canje de deuda o una conversión de deuda se refieren a cuando un acreedor vende la deuda a un inversor (generalmente una organización sin fines de lucro) que compra la deuda a un precio descontado y luego lo intercambia con el gobierno endeudado por participaciones en las compañías estatales o por moneda nacional para financiar un proyecto específico. Más de 50 países en desarrollo han realizado canjes de deuda con diferentes propósitos. Los canjes de deuda emergieron en los años 80 como una estrategia para mejorar la solvencia fiscal de los gobiernos, principalmente en América Latina, y para darles el acceso a nuevo financiamiento internacional. Países como Argentina y Chile llevaron a cabo canjes de deuda por capital, con el intercambio de deuda externa privada por participaciones en las compañías administradas por los gobiernos. Posteriormente, surgieron los canjes de deuda por naturaleza, en los cuales una porción de la deuda externa de un país en desarrollo se intercambia por medidas de inversión en la conservación ambiental. Durante los años 90, UNICEF facilitó varios canjes de deuda privada para beneficiar a programas de ayuda relacionados con la niñez. Aunque prácticamente la mayoría de los canjes de deuda se han dado dentro del marco de la iniciativa HIPC, hay una variedad de opciones viables para los gobiernos a efectos de ampliar el espacio fiscal. La Iniciativa del Fondo Global, *Debt2Health* (DeudaPorSalud) es reciente y convierte los pagos de deuda en gastos en salud en países que no son elegibles para la condonación de la deuda<sup>29</sup>. Para los pequeños estados insulares, hay conversiones de deuda para la adaptación al cambio climático (Hurley, 2010). También hay oportunidades para negociar otros tipos de canjes/conversiones para aumentar el espacio fiscal, como ser: deuda por niñez/educación/salud/medio ambiente, deuda por equidad, deuda por exportaciones, deuda por compensaciones e incluso deuda por deuda (Ruiz, 2007).
- *Repudio a la deuda:* Otra opción es el repudio. La historia muestra ejemplos de gobiernos que han repudiado la deuda, como ser el Reino Unido, después de la Guerra Boer, o el repudio de los Estados Unidos a la deuda de Cuba con España después de la guerra hispanoamericana. Dado que un alto costo del servicio de la deuda limita la inversión pública en la prestación de bienes y servicios públicos básicos, los países en desarrollo ha estado considerando el repudio cada vez más en los últimos años. Christian Aid (2007) define una serie de pasos que los países deudores pueden seguir para determinar si el repudio a la deuda es una opción razonable; i) evaluar el impacto del servicio de la deuda sobre el financiamiento de servicios básicos; ii) realizar una auditora completa a la deuda para identificar qué parte es odiosa o ilegítima; iii) identificar qué porción de la deuda ilegítima puede ser pagada sin amenazar la prestación de servicios básicos; iv) establecer una moratoria en el servicio de deuda ilegítima y discutirla con los acreedores; v) según el proceso de las negociaciones, analizar la posibilidad de retener los pagos a fin de incrementar la inversión en servicios básicos, y (vi) abrir los procesos de contratación de deuda a un amplio control democrático. Los referéndums, como el realizado en Islandia (recuadro 18) y las auditorías de deuda, como la de Ecuador (recuadro 19) destacan el hecho de que la ciudadanía está consternada por la deuda soberana ilegítima y sus altos costos sociales.

<sup>29</sup> Véase Global Fund's Debt2Health.

### Recuadro 18 Repudio a la deuda: Iraq e Islandia

Dos recientes ejemplos de repudio a la deuda soberana han sido Iraq e Islandia. La condonación del 80 por ciento de la deuda de Iraq fue resultado de la presión política internacional; después del derrocamiento de Saddam Hussein en el 2003, Estados Unidos se puso al frente de las negociaciones para lograr una condonación, a gran escala, de los préstamos contratados a acreedores externos durante ése régimen.

En Islandia se llevó a cabo un referéndum nacional en Marzo de 2010, que permitió a los Islandeses decidir si el país debía repagar una deuda privada nacionalizada, reclamada por Holanda y el Reino Unido, y de ser así, cómo la iba a pagar. Esto no fue una cuestión de deuda soberana; los bancos privados de Islandia tenían depósitos de bancos británicos y holandeses por €6,700 millones y, cuando colapsaron, el gobierno decidió convertir esta deuda privada en pública. De acuerdo con el FMI, esta deuda fue resultado de la privatización y desregulación del sector bancario, viabilizada además por un fácil acceso a fondos extranjeros; los crecientes desequilibrios no fueron detectados por la supervisión del sector financiero de Islandia. En el referéndum, los votantes de Islandia dieron un rotundo «no» (más del 90%) al reembolso a los bancos holandeses y británicos y a las políticas ortodoxas que hubieran acompañado el plan de pago de la deuda.

Después de una fuerte presión internacional, se llamó a un segundo referéndum en abril de 2011; la población nuevamente rechazó el plan de pago propuesto. A pesar de las presiones y amenazas por las políticas heterodoxas de Islandia — repudio a la deuda, control de capitales, depreciación de la moneda —, Islandia se está recuperando de la crisis. Ha vuelto a tener acceso a los mercados internacionales de capital, preservando al mismo tiempo el bienestar de su población, con el apoyo del FMI — el año 2012, la calificación crediticia de Islandia es mayor a la de Grecia.

Fuente: FMI 2010 y 2012, De Bruijn et al 2010, medios de comunicación.

### Recuadro 19 Auditorías de deuda: el caso de Ecuador

Algunos países en desarrollo han revisado su deuda acumulada desde los años 70 a fin de reducir sus obligaciones actuales. El 2008, Ecuador fue el primer país en realizar una auditoría oficial para determinar si la deuda soberana era ilegítima. La comisión gubernamental designada, tras dos años de investigación, concluyó que algunos de sus créditos externos habían violado una serie de principios de derecho internacional y nacional, y fueron calificados como «ilegítimos». Estos créditos principalmente se referían a deudas del sector privado que fueron nacionalizadas por anteriores gobiernos.

Mientras Ecuador respetó toda la deuda que efectivamente contribuyó al desarrollo del país — la denominada deuda «legítima» — en Noviembre de 2008 incumplió con el pago de la presunta deuda ilegítima y, después de sólo unas semanas, la recompró a 35 centavos por cada dólar. Los recursos públicos que liberó Ecuador, a través de este método, fueron invertidos en desarrollo humano, lo que implicó que el gasto en educación se duplique, que los programas de asistencia de vivienda para familias de ingreso bajo prácticamente se dupliquen, y que se amplíe su principal programa de protección social, la transferencia del Bono de Desarrollo Humano. Los resultados son impresionantes: la pobreza se redujo del 36.0 por ciento, antes de la recesión, a 28.6 por ciento, el desempleo bajó de 9.1 por ciento a 4.9 por ciento y las tasas de escolarización subieron significativamente.

Sobre la base de la experiencia de Ecuador, así como la de Noruega, la Comisión de Expertos de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Fondo Monetario Internacional y el Sistema Financiero expresó su apoyo a las auditorías de deuda pública, así como a la creación de un mecanismo transparente y justo de reestructuración de deuda (United Nations 2009b:125). Se están realizando auditorías de deuda en varios países, como ser Bolivia, Brasil, Grecia, Irlanda y Filipinas.

Fuente: Fattorelli 2013, Ray y Kozameh 2012, UN 2009b.

- *Cesación de pagos*: En general, son 20 los países que han incumplido sus pagos de deuda soberana desde 1999, tanto aquella denominada en moneda local como extranjera <sup>30</sup>. Argentina y Rusia son los países con los más altos incumplimientos de

<sup>30</sup> De acuerdo con Standard & Poor's (2011) y Moody's (2008), esta lista incluye a: Antigua (2006), Argentina (2001), Belice (2006), Republica Dominicana (1999, 2005), Ecuador (2008), Gabón (1999, 2002), Granada (2004), Indonesia (1999, 2000 and 2002), Côte d'Ivoire (2000), Jamaica (2010), Moldova (2002), Pakistán (1999), Paraguay (2003), Perú (2000), Rusia (1999), Seychelles (2008), Ucrania (2000), Uruguay (2003) y Venezuela (2005).

---

pago de deuda soberana de la historia, con \$82,000 millones y \$73,000 millones, respectivamente. El término comúnmente utilizado «recorte» o «quita» se refiere a las pérdidas de los inversionistas como resultado de la reestructuración de deuda. Aunque se estima que la quita fue del 75 por ciento para el caso de Argentina y 55 por ciento para Rusia en 1999-2000, en las recientes reestructuraciones forzadas fue de 25-40 por ciento, en promedio (Sturzenegger and Zettelmeyer, 2005). Una cesación de pagos total puede ser vista como un proceso de reestructuración desordenado, siendo que la consecuencia inmediata, dependiendo del grado de apertura de la economía, podría ser la salida de las inversiones extranjeras y el cese de ingreso de flujos de capital, lo que podría ser dañino para el empleo interno y las actividades económicas. Sin embargo, la historia muestra que después de períodos relativamente cortos, los países que incurrieron en cesación de pagos han podido regresar al mercado de capitales, alcanzar condiciones de estabilidad macroeconómica y aumentar el espacio fiscal para el desarrollo económico y social (Lora and Olivera, 2006, Weisbrot and Sandoval, 2007).

#### **Recuadro 20**

##### **La necesidad de un mecanismo internacional de resolución de deuda**

En la práctica, todas las opciones de reestructuración de deuda son políticamente difíciles, puesto que los gobiernos que inician estos procesos están normalmente bajo una enorme presión de los acreedores. Esta realidad, junto al creciente aumento de crisis de deuda soberana, subraya la necesidad de crear un cuerpo legal internacional con la capacidad de resolver conflictos entre prestatarios soberanos y prestamistas. Desde las primeras propuestas planteadas por Raffer (1993) sobre un proceso internacional en el Capítulo 9 de la Ley de Insolvencias, las IFIs, las Naciones Unidas y diferentes organizaciones de la sociedad civil, han realizado acciones de incidencia por un mecanismo internacional de resolución de deuda. Más recientemente, el FMI propuso un Mecanismo de Reestructuración de Deuda Soberana, el cual crearía un proceso de «bancarrota soberana» para darle un nuevo comienzo a los países, muy parecido a una empresa o una persona que se declara en bancarrota. Las organizaciones Jubilee Campaign (Pettifor, 2002) y Eurodad (2009) han identificado principios para un proceso de resolución de la deuda soberana, muchos de los cuales son respaldados por las Naciones Unidas. En septiembre de 2014, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por votación una resolución fundamental del Grupo de los 77 y China, «A/68/L.57/Rev2: Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes.» El 2015 está siendo establecida una Hoja de Ruta sobre Mecanismos de Resolución de Deuda Soberana, bajo el patrocinio de UNCTAD.

---

## 9. Adopción de un marco macroeconómico más flexible

Las políticas macroeconómicas tienen múltiples objetivos, desde generar crecimiento, estabilizar los precios o regular la inflación, hasta suavizar los ciclos económicos, reducir el desempleo y pobreza, y promover la equidad. En las últimas décadas, los marcos macroeconómicos han puesto un gran énfasis en medidas de estabilización de corto plazo, como ser la regulación de la inflación y el control del déficit fiscal, como parte de esfuerzos más grandes orientados a la liberalización económica, la integración en mercados globales y la captación de inversiones. Aunque estos objetivos macroeconómicos no son necesariamente problemáticos, en varios países en desarrollo está creciendo el riesgo de que otros objetivos importantes, como ser el crecimiento con generación de empleo y el desarrollo social, queden relegados a un segundo plano.

Se han cuestionado muchos de estos enfoques ortodoxos, incluso mediante los grandes esfuerzos de incidencia de las Naciones Unidas para avanzar, desde los años 90, en promover el desarrollo humano y los derechos humanos. Otros autores (por ejemplo, Chowdhury e Islam, 2010) han argumentado que si existe desempleo o capacidad excedente en la economía, un alto déficit fiscal no necesariamente conducirá a altas tasas de interés, altas tasas de inflación o déficit en cuenta corriente. Debido a que se desataron e intensificaron múltiples shocks a partir de la crisis económica, se dio un cambio hacia el apoyo de un marco más flexible que hacia uno restrictivo y estrecho. Esto significa, en la práctica, que se podrían alcanzar condiciones de mayor maniobrabilidad en la formulación de políticas y mayores recursos, mediante las políticas fiscales y monetarias, las cuales se describen a continuación.

### 9.1. Aplicación de una política fiscal más flexible

La primera vía para lograr un marco macroeconómico más flexible es la expansión de los gastos de gobierno que más inciden en la economía. Como parte de las respuestas ante la crisis, existe un creciente reconocimiento a la necesidad de reducir las restricciones presupuestarias y permitir cierto grado de gasto deficitario, especialmente para atender la inversión social (FMI, 2009). De este modo, más recursos pueden ser orientados a combatir los impactos de la crisis y contribuir a la reducción de la pobreza y a un crecimiento económico con generación de empleo.

Se puede considerar a África subsahariana como un ejemplo para demostrar el potencial tamaño de recursos que pueden ser liberados para el gasto en protección social durante un extenso — no obstante razonable — déficit fiscal. De los 46 países de la región con información fiscal disponible, se proyectó que 38 tendrían déficit fiscal el 2014 (tabla 8). Si cada uno de estos países incrementara la proporción de su déficit fiscal en dos puntos porcentuales, el gasto en salud pública tendría un salto, en promedio, de más del cuatro por ciento respecto a su presupuesto actual de salud (Columna C). Sin embargo, algunos países podrían gozar incluso de un mayor incremento de recursos disponibles para la salud pública. Por ejemplo, un incremento del dos por ciento del déficit fiscal en Eritrea, Guinea y Sudán del Sur, durante el 2014 — siendo todos ellos países con altas tasas de mortalidad infantil — podría resultar en un incremento del gasto público en salud del 6 por ciento (Columna C).

**Tabla 8. Déficit fiscal real y gasto en salud en 38 países Subsaharianos, 2014**

País	(A)		(B)		(C)	(D)
	Resultado fiscal, incluye donaciones (% del PIB)		Gasto en Salud (promedio 2010-12)			
	Real	Propuesto	% del PIB	% presupuesto		
Eritrea	-11.6	-11.8	1.3	3.6	17.3	36.1
Liberia	-10.4	-10.6	3.9	16.5	5.4	53.6
Cabo Verde	-9.6	-9.8	3.1	8.6	6.2	21.9
Mozambique	-9.2	-9.4	3.0	9.0	6.2	61.5
Sudán del Sur	-9.0	-9.1	0.8	4.0	22.9	64.1
Ghana	-7.8	-8.0	3.0	11.7	5.2	52.3
Santo Tomé y Príncipe	-6.3	-6.5	2.5	5.6	5.0	36.7
Kenya	-6.0	-6.1	1.8	5.9	6.8	47.5
Namibia	-6.0	-6.1	5.0	13.9	2.4	35.2
Guinea	-5.9	-6.0	1.7	6.8	6.8	64.9
Níger	-5.7	-5.8	2.5	10.6	4.6	59.9
Zambia	-5.2	-5.3	3.9	16.4	2.6	55.8
Togo	-5.0	-5.1	4.0	15.4	2.5	55.8
Camerón	-5.0	-5.1	1.7	8.5	5.9	60.8
Malawi	-5.0	-5.1	6.4	17.8	1.6	44.2
Sierra Leone	-5.0	-5.1	2.5	12.1	4.0	107.2
Senegal	-5.0	-5.1	2.7	9.6	3.7	43.9
Tanzania	-5.0	-5.1	2.8	10.2	3.6	36.4
Sudáfrica	-4.9	-5.0	4.1	12.7	2.4	32.8
Uganda	-4.8	-4.9	2.1	10.4	4.5	43.8
Gambia	-4.6	-4.7	3.0	11.2	3.1	49.4
Malí	-4.3	-4.4	2.7	12.4	3.2	77.6
Angola	-4.1	-4.2	2.1	5.8	3.9	101.6
Burkina Faso	-2.9	-2.9	3.5	13.3	1.6	64.1
Mauricio	-2.8	-2.8	2.5	10.2	2.2	12.5
Etiopía	-2.7	-2.8	2.2	12.0	2.5	44.4
Côte d'Ivoire	-2.3	-2.3	1.8	8.3	2.5	71.3
Rep. Dem. del Congo	-2.1	-2.1	3.0	13.1	1.4	86.1
Madagascar	-2.1	-2.1	2.3	13.6	1.8	39.6
Rwanda	-2.0	-2.0	6.3	23.2	0.6	37.1
Guinea-Bissau	-1.9	-2.0	1.8	8.9	2.2	77.9
Lesotho	-1.8	-1.9	8.7	14.1	0.4	73.0
Nigeria	-1.7	-1.7	1.8	6.3	1.9	74.3
Burundi	-1.7	-1.7	5.3	13.6	0.6	54.8
Benin	-1.4	-1.4	2.3	10.5	1.2	56.2
Sudán	-1.0	-1.0	1.9	10.7	1.0	51.2
Suazilandia	-0.9	-0.9	5.9	17.2	0.3	55.9
Comoras	-0.8	-0.8	1.8	7.5	0.9	57.9
<b>Promedio</b>	<b>-4.5</b>	<b>-4.6</b>	<b>3.1</b>	<b>11.1</b>	<b>4.0</b>	<b>55.2</b>

Notas: la Columna (A) muestra el resultado fiscal real del 2014 y el incremento de 2 por ciento propuesto para financiar gasto adicional en salud (columna (C)) expresado en términos del presupuesto actual de salud.

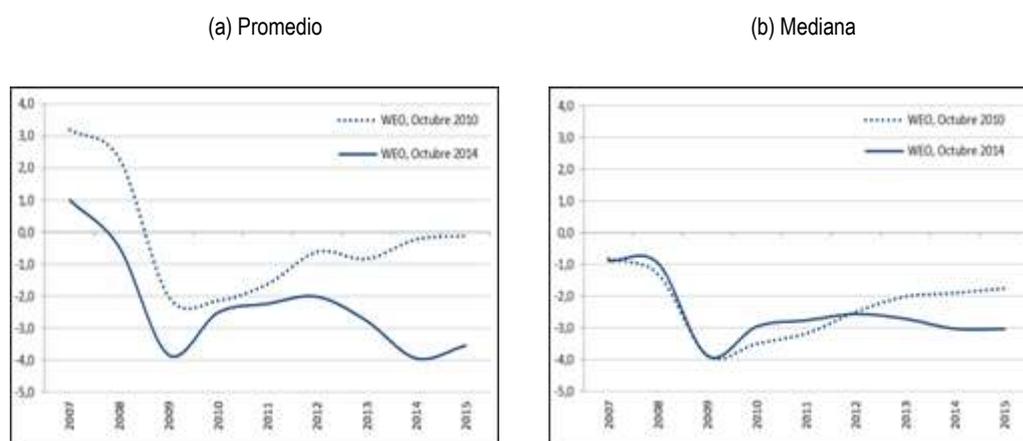
Fuentes: Perspectivas de la Economía Mundial del FMI (Octubre 2014) para los resultados fiscales, PIB y estimaciones de inflación; Indicadores de Desarrollo Mundial (2015) para datos de gasto en salud, y tasa de mortalidad menor a 5 años.

\* Estimaciones sobre la base del valor real (valor de la moneda local/precio promedio al consumidor) del resultado fiscal y gasto en salud.

**Recuadro 21**  
**Aplicación de marcos macroeconómicos más flexibles:**  
**Gasto deficitario de países en desarrollo durante la Recesión Global 2007-2015**

Aunque los gobiernos tienen el compromiso de reducir el déficit fiscal, las diversas presiones para financiar el desarrollo resultan, a menudo, en la adopción de marcos macroeconómicos flexibles. Un análisis de las recientes tendencias en países en desarrollo ofrece una perspectiva interesante. La figura 16 muestra los resultados fiscales reales y proyectados de este grupo de países entre el periodo 2007-15, con base en las estimaciones de ingresos y gastos de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, con datos a octubre de 2010 y octubre de 2014. Los valores promedio considerados subestimaron los costos fiscales de la primera fase de la crisis global (2008-10), que incluyó una extensa implementación de planes de estímulo fiscal (nótese que la mediana de los valores muestra una alternativa inicial más ajustada). Resultan ser más interesantes aun las proyecciones de la segunda etapa de la crisis, que comenzó el 2010. Aunque se predijo que se mantendrían — recomendado además por las misiones de país del FMI — mayores reducciones del déficit fiscal el 2015, las últimas estimaciones confirman que la mayoría de los países en desarrollo no han seguido esta política; y en realidad, la mayoría de los países eligieron incrementar el gasto financiado con déficit a fin de atender las apremiantes demandas en una coyuntura de bajo crecimiento y contribuir así a los esfuerzos de recuperación económica y social.

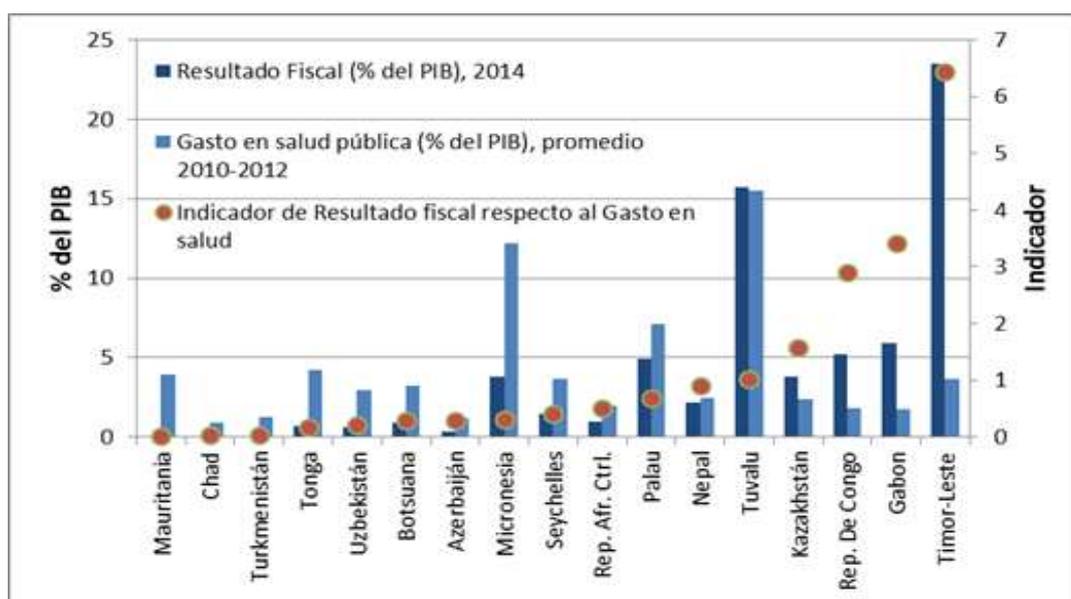
**Figura 16. Déficit fiscal proyectado y actual de países en desarrollo, 2007-15 (en porcentaje del PIB)**



Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial del FMI (WEO), octubre de 2010 y octubre de 2014.

Aunque algunos países en desarrollo ya están atravesando déficits, se proyecta que otros tendrán superávit fiscal en el 2014 (figura 16). En estos casos, canalizar los recursos del superávit hacia la salud pública podría implicar ganancias extraordinarias. Por ejemplo, en la República del Congo, se podría alcanzar progresos significativos en salud aunque tan solo una pequeña porción del superávit fuera dirigida a este sector, junto a adecuadas reformas para fortalecer la prestación de servicios de las instituciones de salud. Y para los 17 países en desarrollo, cuyas proyecciones muestran que se beneficiarán de un resultado fiscal positivo durante el 2014, los recursos del presupuesto superavitario, en promedio, podrían duplicar el actual nivel de gasto en salud (figura 17).

Figura 17. Superávit fiscal y gasto en salud, 2014 (valores promedio)



Fuentes: Cálculos realizados por los autores con base en las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI (Octubre 2014) para datos del PIB y resultados fiscales, y en los Indicadores de Desarrollo Mundial (2015) para datos de gasto en salud.

## 9.2. Aplicación de una política monetaria más flexible

La segunda vía para conseguir un marco macroeconómico más flexible es la expansión de la política monetaria. Existen dos escuelas de pensamiento sobre cómo las autoridades deben controlar la oferta monetaria en un país.

Por un lado, algunos argumentos sustentan que el fin último de la política monetaria debería ser alcanzar una inflación baja<sup>31</sup>. Debido a que niveles altos de inflación crean incertidumbre sobre el futuro y reducen la inversión, se considera que una inflación baja es el ingrediente fundamental para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento y, entonces, se convierte en un objetivo en sí mismo. Por otra parte, altos niveles de inflación menoscaban la disponibilidad de recursos en los hogares que viven en condición de pobreza, dificultando más la adquisición de bienes y servicios básicos. Especialmente para quienes dependen de transferencias sociales, la inflación representa una permanente amenaza sobre su capacidad de compra. Incluso cuando el esquema de protección social de un país incorpora la aplicación regular de mecanismos de ajuste inflacionario, los beneficios son ajustados, en la práctica, después de extensos retrasos — por lo general hasta seis meses — debido a procedimientos administrativos. También es importante reconocer que la inflación volátil tiene el potencial de agobiar la estructura financiera de un sistema de protección social, como ocurrió en países que experimentaron niveles de inflación por encima de 30 por ciento entre 1970 y fines de los años 90.

En el otro extremo, están los argumentos que ven al excesivo control de la inflación como un peligro para la pobreza y el crecimiento económico. Sostienen que ciertas medidas, como altas tasas de interés o requerimientos de reserva, pueden generar un creciente

<sup>31</sup> Este enfoque es más controversial, puesto que se ha encontrado que puede ser necesario un determinado nivel de inflación (inflación moderada, no altos episodios inflacionarios) para generar una actividad económica adicional.

desempleo, una baja demanda agregada y un crecimiento débil. Las altas tasas de interés son particularmente malas para los productores pequeños y para aquellos que ya de por sí tienen un acceso limitado al financiamiento, como ser mujeres y personas con activos limitados. La caída en la producción y el empleo también pueden debilitar la capacidad de negociación de los trabajadores y deprimir los salarios, y en consecuencia, aumentar indirectamente la pobreza. A su vez, todo esto debilita la capacidad de los hogares para invertir en la niñez y atender sus necesidades. El FMI, teniendo conocimiento de los riesgos potenciales de una inflación baja sobre el crecimiento y la pobreza, recomendó a los gobiernos elevar la inflación por encima del parámetro del 5 por ciento durante el 2009, a fin de responder a la crisis de alimentos, de combustibles y financiera (FMI, 2009). Sin embargo, es importante subrayar que existen diversos puntos de vista sobre lo que se constituye un nivel de inflación «aceptable». En la tabla 9 se observa que este valor puede variar entre 3 y 40 por ciento.

En general, la flexibilidad necesaria para buscar una política de expansión monetaria está estrechamente relacionada con el grado en el que los salarios e ingresos son «indexados» — es decir, ajustados automáticamente a cambios en los precios. En los países en desarrollo, donde la mayoría de los ingresos, incluyendo los ingresos salariales, tienden a moverse junto con los precios, puede darse una tolerancia social a tasas de inflación relativamente altas, especialmente si permite que las personas puedan seguir consumiendo bienes y servicios básicos. Pero en otros países en desarrollo, donde los ingresos salariales y las ganancias de los trabajadores independientes no se incrementan mucho cuando suben los precios, inclusive las tasas de inflación bajas pueden causar daños sociales, especialmente si la inflación no está acompañada por mayor empleo.

**Tabla 9. Umbrales seguros de inflación para países en desarrollo**

	<b>Autor(es)</b>	<b>Umbrales de inflación (%)</b>
<b>Documentos académicos</b>	Fischer (1993)	15-30
	Bruno (1995)	20
	Barro (1996)	10-20
	Bruno and Easterly (1998)	40
	Gylfason and Herbertsson (2001)	10-20
	Rousseau and Watchel (2002)	13-25
	Burdekin et al. (2004)	3
	Gillman et al. (2004)	10
	Sepehri and Moshiri (2004)	5-15
	Pollin and Zhu (2006)	14-16
	Li (2006)	14
	Vaona and Schiavo (2007)	12
	US GAO (2009)	5-12
	Bick (2010)	12
Kremer et al. (2011)	17	
<b>Documentos del FMI</b>	Sarel (1996)	8
	Ghosh and Phillips (1998)	>5
	Kochar and Coorey (1999)	5
	Khan and Senhadji (2001)	11-12
	Selassie et al. (2006)	5
	Espinoza et al. (2010)	10
	Blanchard et al. (2010)	4

Fuente: Revisión de la literatura realizada por los autores.

En última instancia, esto significa que los umbrales de inflación son arbitrarios, basados en situaciones particulares y sociedades distintas, y que la política monetaria debería ser diseñada para promover la generación de empleo. Bajo esta consideración, las estimaciones del FMI indican que 77 países en desarrollo tuvieron tasas de inflación por debajo del cinco por ciento

durante el 2014, de los cuales, la mitad aplicaron una política monetaria independiente (tabla 10). En estos casos, se podría explorar una política monetaria expansiva como una opción potencial para incrementar la inversión social y económica en los segmentos más pobres y desfavorecidos de la población. En otros países en desarrollo que también se encuentran atravesando tasas de inflación bajas pero pertenecen a uniones monetarias — como ser la Unión Monetaria del Caribe Oriental, la Comunidad Monetaria y Económica de África Central, y la Unión Monetaria y Económica de África Occidental — podría haber algún margen para considerar, como bloque de países, una flexibilización de la política monetaria.

**Tabla 10. Países en desarrollo con tasas de inflación bajas, proyecciones 2014**  
(en variaciones porcentuales de precios promedio al consumidor)

País	Tasa de inflación	País	Tasa de inflación
Guinea-Bissau	-1.3	Kiribati	2.5
Samoa	-1.2	Rwanda	2.6
Bulgaria	-1.2	Guyana	2.6
Níger	-1.1	Surinam	2.6
Grecia	-0.8	Chad	2.8
Montenegro	-0.6	Azerbaiyán	2.8
Senegal	-0.5	Colombia	2.8
Sudán Meridional	0.2	Malasia	2.9
Zimbabwe	0.3	Jordán	3.0
Hungría	0.3	Comoras	3.0
Dominica	0.6	Palao	3.0
Côte d'Ivoire	0.6	Maldivas	3.0
Cabo Verde	0.8	Ecuador	3.1
Kosovo	1.0	Djibouti	3.2
Macedonia	1.0	Camerún	3.2
Bosnia y Herzegovina	1.1	Argelia	3.2
Moroco	1.1	Panamá	3.2
San Vicente y las Granadinas	1.2	Perú	3.2
Fiji	1.2	Mauritania	3.3
El Salvador	1.2	Tuvalu	3.3
Rumania	1.5	Micronesia	3.3
Mali	1.5	Costa Rica	3.4
Burkina Faso	1.5	Guatemala	3.5
Togo	1.5	Líbano	3.5
Granada	1.6	República Dominicana	3.6
Tonga	1.6	Seychelles	3.6
Benín	1.7	Mauricio	3.7
Vanuatu	1.7	Sri Lanka	3.8
Islas Marshall	1.7	México	3.9
Armenia	1.8	Haití	4.0
Belice	1.8	Filipinas	4.5
Albania	1.8	Camboya	4.5
Tailandia	2.1	Georgia	4.6
Santa Lucía	2.1	Mozambique	4.6
República del Congo	2.2	Iraq	4.7
China	2.3	Gabón	4.7
Serbia	2.3	Botswana	4.8
Rep. Dem. del Congo	2.4	Paraguay	4.8
Timor-Leste	2.5	Libia	4.8

Fuente: Perspectivas de la economía mundial del FMI (WEO), octubre 2014

---

## 10. Conclusión: Diálogo social sobre opciones de espacio fiscal

El presente documento demuestra que existe la capacidad nacional para financiar sistemas de protección social y otros Objetivos de Desarrollo Sostenible en todo el mundo, incluso en los países más pobres. Existen ocho opciones, presentadas en las anteriores secciones: i) reasignación del gasto público; ii) incremento del ingreso tributario; iii) ampliación de la cobertura y recaudación de la seguridad social; iv) movilización de la ayuda al oficial al desarrollo y transferencias; v) eliminación de los flujos financieros ilícitos; vi) uso de las reservas fiscales y de reservas de divisas extranjeras; vii) endeudamiento o reestructuración de deuda, y viii) adopción de un marco macroeconómico más flexible.

Todas las opciones de financiamiento descritas en este documento están sustentadas por recomendaciones de política de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales. Los países las han estado aplicando por décadas, demostrando que existe una amplia gama de opciones para generar ingresos. Cada país es único, y todas las opciones deben ser examinadas cuidadosamente — incorporando los riesgos potenciales y las ventajas y desventajas asociadas con cada oportunidad — y consideradas en un diálogo social nacional para discutir las alternativas existentes para promover un desarrollo socio-económico con empleo y protección social.

Los procesos nacionales de diálogo social son la mejor forma de articular soluciones óptimas sobre la política macroeconómica y fiscal, la generación de empleo, la protección social, la inversión en mujeres y niños, y los derechos humanos. Si bien las estrategias nacionales de desarrollo y sus fuentes de financiamiento han sido diseñadas en algunos países a través del diálogo social, en otros países éste no ha sido el caso. A menudo, las decisiones de política pública son tomadas a puerta cerrada, como soluciones tecnocráticas con consultas limitadas o directamente sin consultas, teniendo como resultado una baja inversión social, impactos socio-económicos adversos y, con frecuencia, conflictos sociales. Es fundamental emprender un diálogo nacional tripartito, entre gobierno, empleadores y trabajadores, así como con la sociedad civil, académicos, agencias de Naciones Unidas y otros, a fin de promover la voluntad política de explorar todas las opciones posibles de generación de espacio fiscal en el país, y adoptar la combinación más óptima de políticas públicas para asegurar crecimiento económico inclusivo con justicia social.

Algunas interrogantes a momento de considerar opciones de espacio fiscal son:

- i) Re-priorización del Gasto Público: ¿Pueden ser reasignados los gastos públicos hacia una inversión social que beneficie a los hogares más vulnerables? ¿Se justifican los gastos actuales en defensa, infraestructura o el sector comercial ante las tasas de pobreza existentes? ¿Se ha efectuado algún estudio reciente para identificar medidas que mejoren la eficiencia de las inversiones actuales, y que incluyan los pasos para abordar y evitar la corrupción y la mala administración de recursos públicos?
- ii) Incremento del ingreso tributario: ¿Se han considerado y evaluado todos los códigos tributarios y sus posibles modificaciones para maximizar los ingresos públicos sin poner en peligro a la inversión privada? ¿Están diseñados los impuestos al ingreso personal o corporativo, de forma que reduzcan la desigualdad? ¿Qué métodos concretos de recaudación pueden ser reforzados para mejorar el volumen total de ingresos? ¿Podrían pequeños ajustes en las tarifas arancelarias incrementar la disponibilidad de recursos para la inversión social? ¿Se están gravando adecuadamente la extracción de recursos naturales? ¿Pueden las políticas tributarias responder mejor a los ciclos económicos? ¿Se han considerado impuestos al sector financiero para la inversión en los sectores productivo y social? ¿Ha habido intentos de que un impuesto vigente o uno

---

nuevo estén específicamente destinados a financiar la inversión social — impuesto a la propiedad, a la sucesión hereditaria, turismo, tabaco, loterías, etc.?

- iii) Ampliación de la cobertura de la seguridad social e ingresos contributivos: ¿Cuál es el porcentaje de trabajadores que contribuyen a la seguridad social? ¿Se pueden ampliar las contribuciones a la seguridad social afiliando a más trabajadores? ¿Son adecuadas las actuales tasas de contribución? ¿Existe algún margen para introducir innovaciones como el Monotributo a fin de promover la formalización de trabajadores del sector informal?
- iv) Movilización de la ayuda al oficial al desarrollo y transferencias: ¿Ha planteado el país un argumento convincente para aumentar la ayuda, incluyendo apoyo presupuestario, a fin de aumentar la inversión social? ¿Se han realizado intentos formales o informales con países vecinos o amigos para conseguir transferencias Sur-Sur?
- v) Eliminación de los flujos financieros ilícitos: ¿Se ha realizado algún estudio o diseño alguna política para capturar y reorientar los flujos financieros ilícitos hacia fines productivos? ¿Qué se puede hacer para detener la elusión fiscal, lavado de dinero, soborno, manipulación de precios de transferencia y otros delitos financieros que, además de ser ilegales, privan a los gobiernos de generar los recursos necesarios en favor del desarrollo económico y social?
- vi) Uso de reservas fiscales y reservas de divisas extranjeras: ¿Existen reservas fiscales, por ejemplo en fondos soberanos, que hoy podrían ser invertidos en beneficio de los hogares pobres? ¿Se están maximizando los excedentes de las reservas de divisas extranjeras y utilizándolos para impulsar el desarrollo nacional y regional?
- vii) Endeudamiento y reestructuración de deuda: ¿Se han examinado minuciosamente todas las opciones de deuda para impulsar la inversión social? ¿Cuáles son los impactos distributivos de financiar el gasto público con endeudamiento adicional? O ¿está el país demasiado endeudado? ¿Es el servicio de la deuda alto en comparación con la inversión pública y el gasto social? ¿Se ha discutido con los acreedores opciones diferentes de plazos de vencimiento y términos de pago? ¿Se han realizado auditorías de deuda para identificar la legitimidad de las deudas actuales?
- viii) Adopción de un marco macroeconómico más flexible: ¿Es el marco macroeconómico demasiado restrictivo para el desarrollo nacional? De ser así, ¿a qué costo se tiene una estabilidad macroeconómica? ¿Podría un incremento del déficit fiscal, en uno o dos por ciento, generar recursos para solventar la inversión esencial en la población? ¿Están los actuales niveles de inflación siendo innecesariamente restrictivos para la generación de empleo y el desarrollo socio-económico?
- ix) ¿Se han examinado cuidadosamente todas las opciones — incluyendo los riesgos potenciales y ventajas y desventajas asociados con cada oportunidad — y se las ha discutido a través de un dialogo social abierto? ¿Se han explorado todos los escenarios fiscales posibles? ¿Falta algún análisis en el debate nacional? ¿Están siendo escuchados todos los actores relevantes, como ser gobierno, empleadores, trabajadores, sociedad civil, académicos, agencias de Naciones Unidas y otros? ¿Han conseguido generar un acuerdo que articule una solución óptima creando un balance en las políticas macroeconómicas y fiscales, la generación de empleo, la protección social, la inversión en mujeres y niños, y los derechos humanos?



---

## Bibliografía

- Akyüz, Y. 2014. *Internationalization of Finance and Changing Vulnerabilities in Emerging and Developing Economies*, UNCTAD Discussion Paper No. 217 (Ginebra, UNCTAD).
- American University in Cairo. 2014. «AUC Ninth Annual Forum on The Economic and Business History of Egypt and the Middle East», in *The Chronicles*, Economic and Business History Research Center (Cairo).
- Atkinson, A. (ed.) 2004. *New sources of development finance* (Oxford, Oxford University Press). Bai, Y.; Zhangy, J. 2010. *Duration of sovereign debt renegotiation*, University of Michigan Working Paper No. 593 (Ann Arbor, MI, University of Michigan).
- Banco Mundial. 2010. *A 2009 update of poverty incidence in Timor-Leste using the survey-to-survey imputation method* (Washington, D.C.).
- . 2014. *Monitor de la Economía Mundial* (Washington, D.C.).
- . 2015. *Indicadores de Desarrollo Mundial* (Washington, D.C.).
- Barro, R. 1996. «Inflation and growth», in *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Vol. 78, pp. 153-169.
- Barry, C.; Øverland, G. 2010. «Why remittances to poor countries should not be taxed», in *Nueva York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 42, Issue. 4, pp. 1181-1207.
- Baunsgaard, T.; Keen, M. 2005. *Tax revenue and (or?) trade liberalization*, IMF Working Paper No. 05/112 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).
- Beitler, D. 2010. *Raising revenue: A review of financial transaction taxes throughout the world, A report for Health Poverty Action and Stamp Out of Poverty* (Londres, Just Economics).
- Benn, J.; Rogerson, A.; Steensen, S. 2010. *Getting closer to the core: Measuring country programmable aid*, OECD-DCD Development Brief (París, OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).
- Bick, A. 2010. «Threshold effects of inflation on economic growth in developing countries», in *Economic Letters*, Vol. 108, Issue. 2, pp. 126-129.
- Blanchard, O.; Dell’Ariccia, G.; Mauro, P. 2010. *Rethinking macroeconomic policy*, IMF Staff Position Note No. 10/03 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).
- Bruno, M. 1995. «Does inflation really lower growth?», in *Finance and Development*, Vol. 32 Issue.3, pp. 35-38.
- Bruno, M.; Easterly, W. 1998. «Inflation crises and long-run growth», in *Journal of Monetary Economics*, Vol. 41, Issue. 1, pp. 3-26.
- Buchanan, R.; Musgrave, R. 1999. *Public finance and public choice: Two contracting visions of the state* (Cambridge, MA, MIT Press).

- 
- Burdekin, R.; Denzau, C.K.; Arthur, T.; Keil, M.; Sitthiyot, T.; Willett, T. 2004. «When does Inflation hurt economic growth? Different nonlinearities for different economies», in *Journal of Macroeconomics*, Vol. 26, Issue. 3, pp. 519-532.
- Caputo, E., de Kemp, A., Lawson, A., 2011. «Assessing the impacts of budget support: Case studies in Mali, Tunisia and Zambia», in *Evaluations Insight*, No.2 (París, OECD).
- Carnegie Council. 2005. *Financing global development: Key proposals and recommendations*, Global Policy Innovations Policy Brief (Nueva York, Carnegie Council for Ethics in International Affairs).
- Chang, H.J. 2007. *State owned enterprise reform*, United Nations National Development Strategies Policy Notes (Nueva York, United Nations Department for Economic and Social Affairs).
- Chowdhury, A., Islam, I. 2010. Is there an optimal debt-to-GDP ratio?, *VoxEU Debate on the Global Crisis*, 9 Nov. Available at: <http://www.voxeu.org/> [17 April 2015].
- Christian Aid. 2007. *Debt: The repudiation option* (London).
- . 2008. *Death and taxes: the true toll of tax dodging* (London).
- Cichon, M. 2004. *Financiación de la Protección Social* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
- Cobham, A. 2005. *Tax evasion, tax avoidance and development finance*, Queen Elisabeth House Working Paper No. 129 (Oxford, University of Oxford).
- Commonwealth Secretariat/ICMM. 2009. *Minerals taxation regimes: A review of issues and challenges in their design and application: The challenge of mineral wealth: using resource endowments to foster sustainable development* (London, Commonwealth Secretariat).
- Cornia, A.; Jolly, R.; Stewart, F. (eds.) 1987. *Adjustment with a human face: Volume 1, Protecting the vulnerable and promoting growth* (Nueva York, Oxford University Press).
- de Bruijn, K.; Kaiser, J.; Dearden, N.; Brynildsen, Ø.; Molina, N. 2010. *Europe needs fair and transparent debt work-out mechanisms: Lessons from the Icelandic case*, ETUI Policy Brief, European Economic and Employment Policy, Issue 2/2010 (Brussels, European Trade Union Institute).
- de Luna Martínez, J. 2006. *Workers' remittances to developing countries: A survey with central banks on selected public policy issues*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3638 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- de la Pena. 2014. *A primer on social impact bonds* (Santiago de Chile, CEPAL).
- Desai, R. M.; Kharas, H. 2010. *The determinants of aid volatility*, Brookings Global Economy and Development Working Paper 42 (Washington, D.C., Brookings).
- Duran-Valverde, F.; Pacheco, J.F. 2012. *Fiscal space and the extension of social protection: Lessons from developing countries*, Extension of Social Security (ESS) Paper No. 33 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).

- 
- Ellmers, B.; Hulova, D. 2013. The new debt vulnerabilities: 10 reasons why the debt crisis is not over (Brussels, European Network on Debt and Development (EURODAD)).
- Espinoza, R.; Leon, H.; Prasad, A. 2010. Estimating the inflation–growth nexus – A smooth transition model, IMF Working Paper No. 10/76 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).
- EURODAD. 2009. A fair and transparent debt work-out procedure: 10 core civil society principles (Brussels, European Network on Debt and Development).
- Fattorelli, M. L. 2014. Auditoría ciudadana de la deuda pública: Experiencias y métodos (Auditoria Cidadã da Dívida, CADTM y CETIM).
- Fischer, S. 1993. «The role of macroeconomic factors in growth», in *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, Issue. 3, pp. 485-512.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2007. The IMF and aid to Sub-Saharan Africa (Washington, D.C.), pp. 42.
- . 2009. Creating policy space-Responsive design and streamlined conditionality in recent low-income country programs (Washington, D.C.).
- . 2010a. Financial sector taxation, IMF’s Report to the G20 (Washington, D.C.).
- . 2010b. From stimulus to consolidation: Revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies, IMF Working Paper (Washington, D.C.).
- . 2011. Alivio de la deuda en el Marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), FMI, Ficha Técnica, 31 Mar. (Washington, D.C.).
- . 2012. Zambia Article IV Consultation, IMF Country Report No. 12/200 (Washington, D.C.).
- . 2014. Perspectivas de la Economía Mundial, Octubre 2014 (Washington, D.C.).
- Frot, E.; Santiso, J. 2011. «Herding in aid allocation», in *Kyklos*, Vol. 66, Issue. 1, pp. 54-74.
- Gallagher, K.; Porzecanski, R. 2009. China and the Latin America commodities boom: A critical assessment, Political Economy Research Institute Working Paper Series, No. 192. (Amherst, MA, University of Massachusetts Amherst).
- Ghosh, A.; Phillips, S. 1998. Warning: Inflation may be harmful to your growth, IMF Staff Papers Vol. 45. (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).
- Gillman, M.; Harris, M.; Matyas, L. 2004. «Inflation and growth: Explaining a negative effect», in *Empirical Economics*, Vol. 29, Issue. 1, pp. 149-167.
- Gomes, R.; Hailu, D. 2009. Un Instrumento, Muchas Metas: El Desafío de la Política Macroeconómica de Timor-Leste, One pager, No. 93 (Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo).
- Gray, L.; Hansen, K.; Recica-Kirkbride, P.; Mills, L. 2014. Few and far: The hard facts on stolen asset recovery (Washington, D.C., Banco Mundial, OCDE).
- Gregory, R.; Henn, C.; McDonald, B.; Saito, M. 2010. Trade and the crisis: Protect or recover, IMF Staff Position Note (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).

- 
- Griffith Jones, S. 2014. A BRICS development bank: A dream coming true?, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Discussion Paper (Ginebra, UNCTAD).
- Griffiths, J. 2014. The state of finances for developing countries 2014 (Brussels, European Network on Debt and Development (EURODAD)).
- Gylfason T.; Herbertsson, T.T. 2001. «Does inflation matter for growth?», in Japan and the world economy, Vol. 13, pp. 405-428.
- Gustafsson-Wright, E.; Gardiner, S. and V. Putcha. 2015. The Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons from the First Five Years of Experience Worldwide (Washington DC, Brookings).
- Hall, D. 2010. Why we need public spending (Londres, Universidad de Greenwich), pp. 41.
- Heller, P. 2005. «Understanding Fiscal Space», Policy Discussion Paper PDP/05/4, (Washington DC, Fondo Monetario Internacional).
- Hicks, N. 1991. «Expenditure reductions in developing countries revisited», in Journal of International Development, Vol. 3, Issue. 1, pp. 29-37.
- Hurley, G. 2010. Achieving debt sustainability and the MDGs in small island developing states, UNDP Discussion Paper (Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- International Council on Mining and Metals (ICMM). 2014. The role of mining in national economies (2nd edition): Mining's contribution to sustainable development (Londres).
- Inwent. 2005. New sources of development financing, Development Policy Forum Summary Report (Bonn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)).
- Independent Evaluation Group. 2010. The World Bank's country policy and institutional assessment: An evaluation (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Institute for Policy Studies (IPS). 2011. Innovative mechanisms of development finance: Some key options for public revenue streams (Washington, D.C.).
- Inter-American Dialogue. 2007. Making the most of family remittances: Second report of the Inter-American Dialogue Task Force on remittances (Washington, D.C.).
- Kar, D. 2011. Illicit financial flows from the Least Developed Countries: 1990-2008, UNDP Discussion Paper (Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Kar, D.; Cartwright-Smith, D.; Hollingshead, A. 2010. The absorption of illicit financial flows from developing countries: 2002-2006 (Washington, D.C., Global Financial Integrity).
- Kar, D.; Spanjers, J. 2014. Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012 (Washington, D.C., Global Financial Integrity).
- Khamfula, Y.; Mlachila, M.; Chirwa, E. 2006. Donor herding and domestic debt crisis, IMF Working Paper 109 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).
- Khan, M., and A. S. Senhadji 2001. Threshold effects in the relation between inflation and growth, IMF Staff Papers, Vol. 48 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).

- 
- Kochar, K.; Coorey, S. 1999. «Economic growth: What has been achieved so far and how?», in H. Bredenkamp and S. Schadler (eds): *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries* (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional), pp. 71–98.
- KPMG. 2015. Corporate tax rates table (Amstelveen). Available at: <http://www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/corporate-tax-rates-table.aspx> [20 April 2015].
- KPMG. 2015. Individual income tax rates table (Amstelveen). Available at: <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/tax-tools-and-resources/Pages/individual-income-tax-rates-table.aspx> [20 April 2015].
- Kremer, S.; Bick, A.; Nautz, D. 2011. *Inflation and growth: New evidence from a dynamic panel threshold analysis*, CRC 649 Economic Risk (Berlín: Universidad Libre de Berlín).
- Lavinás, L. 2014. *A long way from tax justice: The Brazilian case*, Global Labour University Working Paper No. 22 (Ginebra y Berlín, OIT y Global Labour University).
- Leading Group on Innovating Financing for Development. 2010. *Globalizing solidarity: The case for financial levies*, Report of the Committee of Experts to the Taskforce on International Financial Transactions and Development (París, French Ministry of Foreign and European Affairs).
- Li, M. 2006. *Inflation and economic growth: Threshold effects and transmission mechanisms*, University of Alberta Working Paper (Alberta).
- Lora, E.; Olivera, M. 2006. *Public debt and social expenditure: Friends or foes?*, IADB Working Paper 563 (Washington, D.C., Banco Inter-Americano de Desarrollo).
- Moody's. 2008. *Sovereign default and recovery rates 1983-2007*, Moody's Global Credit Research (Nueva York).
- Naciones Unidas. 2009a. *Effects of foreign debt and other related international financial obligations of states on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural Rights*, Note by the United Nations Secretary-General A/64/289 (Nueva York).
- . 2009b. *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. (Nueva York).
- . 2010a. *Development cooperation for the MDGs: Maximizing results* (Nueva York).
- . 2010b. *Till debt do us part: The urgency of a sovereign debt workout mechanism*, UN-DESA Policy Brief No. 29 (Nueva York).
- . 2015. *Situación y perspectivas de la economía mundial 2015* (Nueva York).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2014a. *CleanGovBiz Background Brief* (París).
- . 2014b. *Informe de la Cooperación para el Desarrollo 2014* (París).
- . 2014c. *Illicit Financial Flows from Developing Countries* (París).

- 
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. Indonesia: Financing Social Protection through contributions and the removal of fuel subsidy. Social Protection in Action Brief Series (Ginebra).
- . 2014a. Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social (Ginebra).
- . 2014b. Uruguay: Protegiendo a los trabajadores independientes mediante el régimen de Monotributo, Social Protection in Action Brief Series (Ginebra).
- . 2014c. Informe Global sobre Salarios 2014/15: Salarios y desigualdad de ingresos (Ginebra)
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2015. Report on the Global Tobacco Epidemic: Raising Taxes on Tobacco (Ginebra).
- . 2009a. Raising and channeling funds, Taskforce on innovative financing for health systems, Working Group 2 Report, June 2009 (Ginebra).
- . 2009b. Public health, innovation and intellectual property, Report of the Expert Working Group on Research and Development Financing, December 2009 (Ginebra).
- Ortiz, I. 2007a. Política Social, Estrategias nacionales de desarrollo, Guías de orientación de políticas públicas (Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Organización de Naciones Unidas ONU).
- . 2008b. «Financing for development», in K. Hujo and S. McClanahan (eds.): Financing Social Policy (Basingtoke, UNRISD/Palgrave Macmillan).
- Ortiz, I.; Cummins, M. 2011. Desigualdad Global: La distribución del ingreso en 141 países, Documento de Trabajo sobre Política Económica y Social (Nueva York, UNICEF).
- . 2012. A Recovery for all: Rethinking socio-economic policies for children and poor households (Nueva York, United Nations Children's Fund).
- Ortiz, I.; Cummins, M.; Capaldo, J; and Karunanethy, K. 2015. The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries. Extension of Social Security Working Paper No. 53 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
- Park, D. 2007. Beyond liquidity: New uses for developing Asia's foreign exchange reserves, ERD Working Paper No. 109 (Manila, Asian Development Bank).
- Pettifor, A. 2002. Chapter 9/11? Resolving international debt crises – The jubilee framework for international insolvency (London, Jubilee Research and New Economics Foundation).
- Platz, D. 2009. Infrastructure finance in developing countries - the potential of sub-sovereign bonds. DESA Working Paper No. 76 (Nueva York, Naciones Unidas).
- Pollin, R.; Zhu, A. 2006. «Inflation and economic growth: A cross-country nonlinear analysis», in Journal of Post-Keynesian Economics, Vol. 28, Issue. 4, pp. 593-614.
- Radon, J. 2007. «How to negotiate your oil agreement», in M. Humphreys, J. Sachs and J. Stiglitz (eds.): Escaping the Resource Curse (Nueva York, NY, Columbia University Press).

- 
- Raffer, K. 1993. «What's good for the United States must be good for the world: Advocating an international chapter 9 insolvency», in B. Kreisky (ed.): *From Cancún to Vienna, International Development in a New World* (Vienna: Bruno Kreisky Forum for International Dialogue), pp. 64-74.
- Ratha, D. 2007. *Leveraging remittances for development*, Migration Policy Institute Policy Brief (Washington, D.C., Migration Policy Institute).
- Ravallion, M. 2002. «Are the poor protected from budget cuts? Evidence for Argentina», in *Journal of Applied Economics*, Vol. 5, pp. 95-121.
- . 2004. «Who is protected from Budget Cuts?», in *Journal of Policy Reform*, Vol. 7, Issue. 2, pp. 109-22.
- . 2006. «Who is protected? On the incidence of fiscal adjustment», in Mody, A. and C. Pattillo (eds.): *Macroeconomic Policies and Poverty Reduction* (Londres, Routledge).
- Ray, R.; Kozameh, S. 2012. *La economía de Ecuador desde 2007*, Centre for Economic and Policy Research Paper, (Washington D.C., CEPR).
- Reinhart, C.; Rogoff, K. 2010. «Growth in a time of debt», in *American Economic Review*, Vol. 100, Issue. 2, pp. 573-578.
- Rosser, E. 2008. «Immigrant remittances», in *Connecticut Law Review*, Vol. 41, Issue. 1, pp. 1-62.
- Rousseau, P. L.; Watchel, P. 2002. «Inflation thresholds and the finance-growth nexus», in *Journal of International Money and Finance*. Vol. 21, Issue. 6, pp. 777-793.
- Roy, R.; Heuty, A. and E. Letouze 2007. *Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective*. Paper for the G-20 workshop on fiscal policy (Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Ruiz, M. 2007. *Canjes de deuda por desarrollo: ¿Respuesta creativa o cortina de humo?* (Bruselas, Red Europea de Deuda, Desarrollo y Derechos).
- Sarel, M. 1996. *Nonlinear effects of inflation on economic growth*, IMF Working Paper No. 95/56 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).
- Schenk, A.; Oldman, O. 2001. *Value added tax: A comparative approach in theory and practice* (Nueva York, NY, Transnational Publishers Inc.).
- Scholz, W.; Hagemeyer, K.; Cichon, M. 2000. *Social Budgeting* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
- Selassie, A.A.; Clements, B.; Tareq, S.; Martijn, J.K.; Di Bella, G. 2006. *Designing monetary and fiscal policy in low-income countries*, IMF Occasional Paper 250 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).
- Sepehri, A.; Moshiri, S. 2004. «Inflation-growth profiles across countries: Evidence from developing and developed countries», in *International Review of Applied Economics*, Vol. 18, Issue. 2, pp. 191-207.
- SSA (Social Security Administration of the United States); ISSA (International Social Security Association). 2013a. *Social Security Programs Throughout the World: Africa 2013* (Washington, D.C.: SSA and Ginebra: ISSA).

- 
- . 2013b. Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2013 (Washington, D.C.: SSA and Ginebra: ISSA).
- . 2014a. Social Security Programs Throughout the World: Europe 2014 (Washington, D.C.: SSA and Ginebra: ISSA).
- . 2014b. Social Security Programs Throughout the World: Asia Pacific 2014 (Washington, D.C.: SSA and Ginebra: ISSA).
- Standard & Poor's. 2011. Sovereign defaults and rating transition data 2010 update, Ratings Direct on the Global Credit Portal (Nueva York, NY).
- Strazds, A. (ed.) 2010. Economic development program: Letonia renewed (Riga, Concord Centre).
- Sturzenegger, F.; Zettelmeyer, J. 2005. Haircuts: estimating investor losses in sovereign debt restructurings, IMF Working Paper 05/137 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).
- SWF Institute. 2014. Sovereign wealth fund rankings (Las Vegas, SWF Institute).
- TheCityUK. 2013. Sovereign wealth funds, Financial Markets Series, March 2013 (Londres).
- UNCTAD. 2008. Informe sobre Comercio y Desarrollo 2008 (Ginebra).
- . 2011. Informe sobre Comercio y Desarrollo 2011 (Ginebra).
- . 2014a. Informe sobre Comercio y Desarrollo 2014 (Ginebra).
- . 2014b. Sector de los recursos naturales: examen y determinación de las oportunidades para el comercio y el desarrollo basados en los productos básicos, Junta de Comercio y Desarrollo, Sexto período de sesiones, 9-10 Abril 2014 (Ginebra).
- US GAO. 2009. International Monetary Fund: Lending programs allow for negotiations and are consistent with economic literature, Report to the Chairman, Committee on Financial Services, House of Representatives (Washington, D.C., United States Government Accountability Office).
- Vaona, A.; Schiavo, S. 2007. «Nonparametric and semiparametric evidence on the long-run effects of inflation on growth», in *Economics Letters*, Vol. 94, Issue. 3, pp. 452–458.
- Vargas, M. V. 2007. «Bolivia's new contract terms: Operating under the nationalization regime», in *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*.
- Weisbrot, M.; Sandoval, L. 2007. La recuperación económica argentina: Políticas y resultados (Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research).
- World Trade Organization (WTO). 2010. Perfiles arancelarios en el mundo (Ginebra).

## Anexo 1

### Indicadores de espacio fiscal seleccionados para 187 países

País	(i) Gasto Público				(ii) Ingresos		(iii) Contr. S. Soc. (% gasto P.Social) <sup>d</sup>	(iv) AOD recibida 2012 <sup>a</sup>	(v) Flujos fin. ilícitos 2012 <sup>b</sup>	(vi) Reservas internales. 2013 <sup>c</sup>	(vii) Deuda (% PIB) 2013 <sup>a</sup>		(viii) Déficit 2014	(ix) Ppto. Inflación (Var. %) 2014
	Total 2014	Salud 2012 <sup>a</sup>	Educ. 2011 <sup>a</sup>	Militar 2012 <sup>a</sup>	Total 2014	Imptos. 2012 <sup>a</sup>					Saldo ext.	Serv. total		
Afghanistan	28.1	1.8	...	3.6	27.7	7.5	16.1	33.1	0.0	...	12.3	0.1	-0.5	6.1
Albania	32.8	2.8	...	1.5	26.1	...	...	2.8	1.4	21.8	60.1	3.2	-6.7	1.8
Argelia	38.9	4.4	...	4.6	34.4	...	...	0.1	0.7	91.6	2.5	0.3	-4.5	3.2
Angola	41.6	2.2	...	3.6	37.5	18.8	19.8	0.2	0.8	26.4	22.0	4.3	-4.1	7.3
Antigua and Barbuda	21.9	3.9	...	...	20.5	18.6	...	0.2	0.5	16.9	...	...	-1.3	1.1
Argentina	39.9	5.9	6.3	0.8	35.4	...	...	0.0	0.5	5.0	22.7	2.3	-4.5	...
Armenia	25.3	1.9	3.1	3.8	23.6	18.7	...	2.7	12.1	21.6	79.4	18.5	-1.7	1.8
Australia	37.6	6.1	5.1	1.7	34.3	21.4	...	...	...	3.3	...	...	-3.3	2.7
Austria	52.7	8.7	5.8	0.8	49.7	18.3	73.0	...	...	3.0	...	...	-3.0	1.7
Azerbaiyán	39.7	1.2	2.4	4.7	40.0	13.0	32.5	0.5	3.5	19.1	13.3	3.6	0.3	2.8
Bahrein	31.5	2.8	...	3.1	26.8	...	...	...	0.7	16.3	...	...	-4.8	2.5
Bangladesh	13.5	1.2	...	1.2	10.8	...	...	1.5	0.8	11.2	19.5	1.0	-2.7	7.2
Barbados	43.7	4.1	...	...	34.6	...	0.1	...	0.9	16.1	...	...	-9.1	1.7
Belarús	45.2	3.9	4.8	1.2	41.8	15.1	82.2	0.2	20.1	6.9	56.7	6.7	-3.3	18.6
Bélgica	54.1	8.2	6.5	1.0	51.5	24.9	68.5	...	...	3.6	...	...	-2.6	0.7
Belice	30.1	3.8	...	1.0	28.4	22.6	...	1.6	8.0	24.9	80.5	9.0	-1.7	1.8
Benín	22.2	2.3	...	1.0	20.8	15.6	25.4	6.8	1.0	8.4	28.7	1.4	-1.4	1.7
Bután	31.0	3.2	4.7	...	27.2	...	...	8.1	3.7	49.9	83.6	4.5	-3.8	10.2
Bolivia	39.3	4.1	6.9	1.5	38.9	...	...	2.4	3.0	46.8	27.5	1.9	-0.4	6.0
Bosnia Herzegovina	49.2	7.0	...	1.2	45.1	20.9	149.2	3.4	0.0	27.6	60.9	6.2	-4.1	1.1
Botswana	34.2	3.0	...	2.3	35.1	27.1	...	0.5	6.9	52.2	16.6	1.3	0.9	4.8

País	(i) Gasto Público				(ii) Ingresos		(iii) Contr. S. Soc. (% gasto P.Social) <sup>d</sup>	(iv) AOD recibida 2012 <sup>a</sup>	(v) Flujos fin. ilícitos 2012 <sup>b</sup>	(vi) Reservas internales. 2013 <sup>c</sup>	(vii) Deuda (% PIB) 2013 <sup>a</sup>		(viii) Déficit Ppto. 2014	(ix) Inflación (Var. %) 2014
	Total 2014	Salud 2012 <sup>a</sup>	Educ. 2011 <sup>a</sup>	Militar 2012 <sup>a</sup>	Total 2014	Imptos. 2012 <sup>a</sup>					Saldo ext.	Serv. total		
Brasil	42.1	4.3	...	1.5	38.2	15.4	38.4	0.1	1.5	16.0	21.9	3.8	-3.9	6.3
Brunei Darussalam	35.4	2.1	3.7	2.4	55.8	...	...	...	12.2	21.1	...	...	20.4	0.4
Bulgaria	39.0	4.2	...	1.5	36.3	19.0	54.8	...	2.8	37.3	104.9	9.5	-2.7	-1.2
Burkina Faso	27.5	3.4	3.4	1.4	24.7	16.3	...	10.5	6.6	5.2	23.2	0.7	-2.9	1.5
Burundi	29.9	4.8	6.0	2.4	28.3	...	...	20.8	4.1	12.1	23.5	1.2	-1.7	7.0
Cabo Verde	34.4	3.0	5.0	...	24.8	17.8	0.7	14.0	2.9	25.5	80.9	2.2	-9.6	0.8
Camboya	20.5	1.3	...	1.5	17.7	11.6	...	5.7	0.3	29.1	44.4	1.1	-2.8	4.5
Camerún	23.3	1.7	3.2	1.3	18.2	...	...	2.3	2.6	...	17.1	0.7	-5.0	3.2
Canadá	44.0	7.7	5.4	1.1	41.5	11.7	36.7	...	...	3.9	...	...	-2.6	1.9
Rep. África Central	14.6	1.9	1.2	...	15.6	9.5	32.0	10.5	1.7	...	37.4	0.4	1.0	7.4
Chad	20.5	0.9	2.3	...	20.6	...	...	3.9	12.0	...	17.2	0.8	0.0	2.8
Chile	24.3	3.5	4.1	2.1	22.5	19.0	19.7	0.0	2.3	14.7	...	...	-1.8	4.4
China	28.4	3.0	...	2.0	27.4	...	...	0.0	2.7	40.5	9.5	0.4	-1.0	2.3
Colombia	29.6	5.2	4.4	3.2	28.1	13.2	32.2	0.2	0.3	11.5	25.3	2.8	-1.5	2.8
Comoras	25.5	2.5	...	...	24.7	...	...	11.5	17.3	26.3	22.3	0.1	-0.8	3.0
Costa Rica	19.7	7.6	...	...	13.4	13.6	94.7	0.1	43.9	14.8	35.9	6.2	-6.3	3.4
Côte d'Ivoire	23.1	1.9	...	1.5	20.8	14.2	...	9.5	6.5	13.2	37.9	4.2	-2.3	0.6
Croacia	44.8	5.6	...	1.7	40.1	19.6	78.5	...	1.7	31.0	...	...	-4.7	-0.3
Ciprés	46.7	3.2	...	1.8	42.3	25.5	45.0	...	...	1.7	...	...	-4.4	0.0
República Checa	42.5	6.5	4.5	1.1	41.3	13.4	94.1	...	...	28.3	...	...	-1.2	0.6
Rep. Dem. del Congo	19.6	2.9	...	1.0	17.5	...	...	10.4	0.7	5.6	21.9	1.1	-2.1	2.4
Dinamarca	55.7	9.6	...	1.4	54.3	33.4	6.0	...	...	26.0	...	...	-1.4	0.6
Djibouti	42.7	5.3	...	...	35.4	...	...	10.8	37.6	29.2	...	...	-7.3	3.2
Dominica	34.2	4.2	...	...	31.6	21.8	...	5.2	32.9	17.5	59.4	3.7	-2.6	0.6
República Dominicana	17.8	2.8	...	0.6	14.9	...	14.3	0.4	2.9	7.7	41.2	4.9	-2.9	3.6

País	(i) Gasto Público				(ii) Ingresos		(iii) Contr. S. Soc. (% gasto P.Social) <sup>d</sup>	(iv) AOD recibida 2012 <sup>a</sup>	(v) Flujos fin. ilícitos 2012 <sup>b</sup>	(vi) Reservas internales. 2013 <sup>c</sup>	(vii) Deuda (% PIB) 2013 <sup>a</sup>		(viii) Déficit Ppto. 2014	(ix) Inflación (Var. %) 2014
	Total 2014	Salud 2012 <sup>a</sup>	Educ. 2011 <sup>a</sup>	Militar 2012 <sup>a</sup>	Total 2014	Imptos. 2012 <sup>a</sup>					Saldo ext.	Serv. total		
Ecuador	43.2	2.9	4.5	3.0	38.9	...	...	0.2	1.6	4.7	22.9	3.4	-4.3	3.1
Egipto	39.0	2.0	...	1.7	26.8	13.2	...	0.7	1.7	6.3	16.7	1.3	-12.2	10.1
El Salvador	22.5	4.2	3.4	1.1	18.3	14.5	54.4	1.0	2.7	11.3	57.1	4.7	-4.2	1.2
Guinea Ecuatorial	40.1	2.6	...	...	33.3	...	...	0.1	21.9	...	...	...	-6.8	3.9
Eritrea	29.0	1.2	...	...	17.4	...	...	4.3	...	...	27.7	2.6	-11.6	12.3
Estonia	38.7	4.7	5.2	1.9	38.3	16.3	87.9	...	...	1.3	...	...	-0.3	0.8
Etiopía	18.4	1.9	...	0.9	15.7	...	...	7.7	13.3	...	26.8	1.4	-2.7	7.7
Fiji	31.1	2.6	4.2	1.5	29.0	...	...	2.8	6.6	23.3	20.7	1.2	-2.1	1.2
Finlandia	56.6	6.9	6.8	1.2	54.2	20.0	55.5	...	...	3.5	...	...	-2.4	1.2
France	57.1	9.0	5.7	2.2	52.7	21.4	76.5	...	...	1.8	...	...	-4.4	0.7
Macedonia	34.8	4.6	...	1.2	31.4	16.7	66.1	1.6	5.8	0.4	69.5	9.1	-3.5	1.0
Gabón	21.0	1.8	...	1.4	27.0	...	...	0.4	3.7	...	25.0	6.5	5.9	4.7
Georgia	30.0	1.7	2.7	2.9	27.1	24.1	...	4.2	1.6	17.5	86.4	11.2	-2.9	4.6
Alemania	44.2	8.6	...	1.3	44.4	11.5	81.0	...	...	1.9	...	...	0.3	0.9
Ghana	26.3	3.0	8.1	0.3	18.5	...	...	4.3	1.3	10.8	33.8	2.0	-7.8	15.7
Grecia	47.3	6.3	...	2.4	44.6	22.4	69.6	...	...	0.6	...	...	-2.7	-0.8
Granada	31.0	3.0	...	...	24.9	18.7	...	1.0	8.6	18.5	72.6	4.4	-6.0	1.6
Guatemala	13.3	2.4	2.9	0.4	11.2	10.8	10.4	0.6	2.7	13.0	32.0	2.4	-2.1	3.5
Guinea	29.8	1.8	3.1	...	23.9	...	...	6.0	5.7	2.8	20.8	1.1	-5.9	10.1
Guinea-Bissau	20.3	1.3	...	1.7	18.4	...	...	8.2	8.9	19.3	32.3	0.2	-1.9	-1.3
Guyana	32.0	4.3	3.6	1.1	28.4	...	...	4.0	17.7	26.2	74.9	2.6	-3.6	2.6
Haití	25.2	1.5	...	...	19.5	...	...	16.2	1.0	20.5	14.9	0.1	-5.6	4.0
Honduras	30.3	4.3	...	1.0	24.3	14.7	308.2	3.1	21.4	16.1	39.6	5.4	-6.0	6.1
Hong Kong	18.2	...	3.4	...	20.8	...	...	...	...	113.6	...	...	2.6	3.9
Hungría	51.2	5.0	4.7	1.0	48.3	22.9	67.8	...	0.9	35.2	...	99.0	-2.9	0.3

País	(i) Gasto Público				(ii) Ingresos		(iii) Contr. S. Soc. (% gasto P.Social) <sup>d</sup>	(iv) AOD recibida 2012 <sup>a</sup>	(v) Flujos fin. ilícitos 2012 <sup>b</sup>	(vi) Reservas internales. 2013 <sup>c</sup>	(vii) Deuda (% PIB) 2013 <sup>a</sup>		(viii) Déficit Ppto. 2014	(ix) Inflación (Var. %) 2014
	Total 2014	Salud 2012 <sup>a</sup>	Educ. 2011 <sup>a</sup>	Militar 2012 <sup>a</sup>	Total 2014	Imptos. 2012 <sup>a</sup>					Saldo ext.	Serv. total		
Islandia	46.9	7.3	...	0.1	48.7	22.3	35.9	...	...	28.5	...	...	1.9	2.5
India	26.7	1.3	3.4	2.5	19.5	10.7	2.1	0.1	4.6	15.8	23.0	2.2	-7.2	7.8
Indonesia	20.1	1.2	2.8	0.9	17.6	...	...	0.0	2.4	11.4	30.8	4.8	-2.5	6.0
Iraq	45.3	1.9	...	2.8	42.3	...	...	0.6	9.9	33.2	...	...	-3.0	4.7
Irlanda	38.1	5.2	6.2	0.5	33.8	22.0	38.6	...	...	0.6	...	...	-4.2	0.6
Irán	15.2	2.7	4.1	2.1	13.1	...	...	0.0	0.0	...	2.1	0.1	-2.1	19.8
Israel	40.3	4.6	5.6	5.8	37.4	22.1	51.3	...	...	28.1	...	...	-2.9	0.8
Italia	55.0	7.2	4.3	1.6	51.9	22.4	64.9	...	...	2.5	...	...	-3.0	0.1
Jamaica	27.5	3.3	6.3	0.9	26.8	27.1	58.8	0.1	0.9	7.4	100.6	8.8	-0.7	8.8
Japón	39.8	8.3	3.8	1.0	32.7	10.1	0.7	...	...	25.3	...	...	-7.1	2.7
Jordán	38.6	6.2	...	4.0	28.3	15.3	1.1	4.6	1.7	45.4	71.9	3.0	-10.3	3.0
Kazakstán	21.8	2.4	...	1.2	25.6	...	...	0.1	1.4	10.7	74.6	15.0	3.8	6.9
Kenya	26.5	1.8	...	1.7	20.5	15.9	...	5.3	0.0	12.0	30.8	1.1	-6.0	7.3
Kiribati	109.7	8.9	...	...	83.9	16.1	...	36.9	1.1	...	...	...	-25.8	2.5
Corea	21.3	4.1	5.2	2.6	21.6	...	67.5	...	...	26.6	...	...	0.3	1.6
Kuwait	44.8	2.1	...	3.2	73.6	0.7	...	...	1.3	16.7	...	...	28.8	3.0
República de Kirguistán	34.9	4.3	6.8	3.2	30.5	18.1	...	7.2	1.3	29.0	98.4	5.6	-4.4	8.0
Laos	28.1	1.5	...	0.2	23.5	14.8	...	4.4	8.7	6.7	81.4	2.9	-4.6	5.5
Letonia	36.2	3.4	4.9	0.9	35.4	13.8	70.2	...	10.3	24.5	...	...	-0.8	0.7
Líbano	32.0	2.9	1.6	4.1	20.8	15.5	95.4	1.7	4.9	81.6	68.9	7.8	-11.1	3.5
Lesotho	62.0	9.1	...	2.3	60.2	...	...	11.9	11.6	46.5	30.9	1.4	-1.8	6.5
Liberia	34.3	4.6	...	0.8	23.9	20.9	...	32.6	37.8	25.2	30.9	0.3	-10.4	11.4
Libia	83.4	3.0	...	3.6	31.3	...	...	0.1	3.1	175.8	...	...	-52.1	4.8
Lituania	34.4	4.7	5.2	0.8	32.3	13.4	92.1	...	9.7	17.4	...	...	-2.2	0.3
Luxemburgo	43.5	5.8	...	0.5	43.9	25.5	72.6	...	...	1.5	...	...	0.4	1.1

País	(i) Gasto Público				(ii) Ingresos		(iii) Contr. S. Soc. AOD recibida (% gasto P.Social) <sup>d</sup>	(iv) AOD recibida 2012 <sup>a</sup>	(v) Flujos fin. ilícitos 2012 <sup>b</sup>	(vi) Reservas internales. 2013 <sup>c</sup>	(vii) Deuda (% PIB) 2013 <sup>a</sup>		(viii) Déficit Ppto. 2014	(ix) Inflación (Var. %) 2014
	Total 2014	Salud 2012 <sup>a</sup>	Educ. 2011 <sup>a</sup>	Militar 2012 <sup>a</sup>	Total 2014	Imptos. 2012 <sup>a</sup>					Saldo ext.	Serv. total		
Madagascar	17.0	2.5	2.8	0.7	14.9	...	...	3.8	1.9	7.3	27.3	0.7	-2.1	7.3
Malawi	41.4	7.0	5.4	1.3	36.3	...	...	28.1	14.7	10.8	43.6	1.2	-5.0	19.6
Malasia	27.6	2.2	5.9	1.5	24.0	16.1	...	0.0	19.8	43.1	70.7	3.2	-3.6	2.9
Maldivas	55.4	3.9	6.8	...	36.2	...	...	2.7	5.0	17.0	42.0	3.7	-19.2	3.0
Mali	27.0	2.3	4.8	1.4	22.6	15.6	...	9.8	6.1	12.0	33.3	0.9	-4.3	1.5
Malta	43.8	6.0	...	0.6	41.1	27.0	50.8	...	...	6.1	...	...	-2.7	1.0
Islas Marshall	63.1	12.9	...	...	62.9	...	...	44.2	...	...	...	...	-0.2	1.7
Mauritania	35.5	4.1	3.7	...	35.6	...	...	10.3	...	...	91.7	4.2	0.1	3.3
Mauricio	24.5	2.4	3.4	0.1	21.7	19.0	24.9	1.6	2.8	29.2	91.4	28.4	-2.8	3.7
México	26.4	3.2	5.2	0.6	22.2	...	...	0.0	5.3	14.4	35.9	3.4	-4.2	3.9
Micronesia	62.8	11.5	...	...	66.6	...	...	35.3	...	25.3	...	...	3.8	3.3
Moldova	41.3	5.3	8.6	0.3	39.7	18.6	...	6.5	0.6	35.4	75.0	7.6	-1.7	5.1
Mongolia	40.4	4.0	5.5	1.1	29.3	18.2	99.2	4.3	0.9	19.5	176.0	13.0	-11.1	14.1
Montenegro	44.1	4.5	...	1.7	42.6	...	...	2.5	0.6	...	65.5	8.1	-1.5	-0.6
Marruecos	32.9	2.1	...	3.5	27.9	24.5	91.4	1.5	0.5	18.4	38.7	5.0	-5.0	1.1
Mozambique	41.9	2.8	...	...	32.7	20.8	16.6	14.7	2.0	20.5	45.0	0.9	-9.2	4.6
Myanmar	28.7	0.4	0.8	...	24.2	...	...	0.9	1.4	...	...	...	-4.5	6.6
Namibia	41.7	5.1	...	3.2	35.7	...	...	2.0	7.3	12.3	...	...	-6.0	5.9
Nepal	18.8	2.2	...	1.4	21.0	13.9	...	4.1	5.2	27.5	19.7	1.1	2.2	9.0
Holanda	46.2	9.9	5.9	1.3	43.8	19.7	90.0	...	...	2.6	...	...	-2.5	0.5
Nueva Zelandia	34.8	8.5	7.1	1.0	34.2	29.3	9.9	...	...	9.0	...	...	-0.7	1.6
Nicaragua	23.5	4.5	...	0.7	22.7	14.8	...	5.0	24.4	17.7	87.7	5.8	-0.9	6.3
Niger	32.8	2.8	4.2	1.1	27.1	...	...	13.5	5.2	15.7	36.3	0.6	-5.7	-1.1
Nigeria	12.3	1.9	...	0.5	10.6	1.6	...	0.4	4.0	8.2	2.8	0.1	-1.7	8.3
Noruega	44.3	7.7	...	1.4	55.1	27.3	59.9	...	...	11.4	...	...	10.8	2.0

País	(i) Gasto Público				(ii) Ingresos		(iii) Contr. S. Soc. (% gasto P.Social) <sup>d</sup>	(iv) AOD recibida 2012 <sup>a</sup>	(v) Flujos fin. ilícitos 2012 <sup>b</sup>	(vi) Reservas internales. 2013 <sup>c</sup>	(vii) Deuda (% PIB) 2013 <sup>a</sup>		(viii) Déficit Ppto. 2014	(ix) Inflación (Var. %) 2014
	Total 2014	Salud 2012 <sup>a</sup>	Educ. 2011 <sup>a</sup>	Militar 2012 <sup>a</sup>	Total 2014	Imptos. 2012 <sup>a</sup>					Saldo ext.	Serv. total		
Omán	46.8	2.1	...	15.8	49.8	2.5	...	...	0.6	20.7	...	...	3.0	2.8
Pakistán	19.8	1.0	2.2	3.5	15.1	10.1	...	0.9	0.2	3.1	22.8	3.3	-4.7	8.6
Palao	39.0	7.3	...	...	43.9	...	...	6.5	...	...	...	...	4.9	3.0
Panamá	27.2	5.2	3.5	...	23.3	...	...	0.1	19.4	7.0	38.9	3.9	-3.9	3.2
Papua New Guinea	37.3	4.3	...	0.6	30.1	...	...	4.3	8.7	18.0	148.4	30.3	-7.2	5.3
Paraguay	22.0	4.3	4.8	1.4	21.3	12.8	85.5	0.4	17.0	15.5	47.2	6.8	-0.7	4.8
Perú	21.6	3.0	2.5	1.3	21.5	16.5	36.0	0.2	0.2	32.5	29.0	3.6	-0.1	3.2
Filipinas	19.2	1.7	...	1.2	18.9	12.9	...	0.0	4.3	30.6	18.6	1.8	-0.3	4.5
Polonia	41.3	4.7	...	1.8	38.1	16.0	71.2	...	1.7	20.5	...	...	-3.2	0.1
Portugal	47.6	5.9	...	1.9	43.6	20.3	62.0	...	...	1.3	...	...	-4.0	0.0
Qatar	31.5	1.8	...	...	42.9	...	...	...	2.1	20.5	...	...	11.4	3.4
República del Congo	41.4	2.3	...	...	46.6	...	...	1.0	8.9	...	30.4	2.7	5.2	2.2
Rumania	35.3	4.0	3.1	1.4	33.1	18.8	70.1	...	0.0	5.8	72.9	16.6	-2.2	1.5
Rusia	37.6	3.8	...	4.0	36.6	15.1	52.0	...	8.3	24.3	...	...	-0.9	7.4
Rwanda	28.3	6.1	4.8	1.1	26.3	13.7	...	12.1	8.1	14.1	23.0	0.6	-2.0	2.6
Samoa	41.3	6.0	...	...	38.7	0.0	...	15.0	17.3	21.5	67.2	1.9	-2.6	-1.2
San Marino	22.4	5.7	...	...	21.2	...	...	...	...	29.9	...	...	-1.3	1.0
Santo Tomé y Príncipe	39.0	2.5	...	...	32.6	14.0	...	18.5	12.2	20.5	69.6	1.9	-6.3	6.7
Arabia Saudita	40.0	2.1	...	7.7	45.3	...	...	...	7.1	96.9	...	...	5.2	2.9
Senegal	28.3	2.8	...	...	23.3	19.2	...	7.7	0.0	15.2	34.9	2.7	-5.0	-0.5
Serbia	50.0	6.4	4.8	2.1	41.1	19.7	67.3	2.9	7.7	34.8	88.1	19.4	-8.8	2.3
Seychelles	32.4	4.3	3.6	0.9	33.9	31.2	...	3.1	0.0	30.7	222.4	4.5	1.5	3.6
Sierra Leone	17.9	2.5	2.7	0.0	12.9	11.7	...	11.7	3.2	10.8	31.1	0.6	-5.0	8.8
Singapur	17.6	1.7	3.1	3.3	22.0	14.0	...	...	...	114.7	...	...	4.3	1.4
Rep. de Eslovaquia	38.3	5.5	4.1	1.1	35.4	12.2	106.6	...	...	2.2	...	...	-2.9	0.1

País	(i) Gasto Público				(ii) Ingresos		(iii) Contr. S. Soc. (% gasto P.Social) <sup>d</sup>	(iv) AOD recibida 2012 <sup>a</sup>	(v) Flujos fin. ilícitos 2012 <sup>b</sup>	(vi) Reservas internales. 2013 <sup>c</sup>	(vii) Deuda (% PIB) 2013 <sup>a</sup>		(viii) Déficit Ppto. 2014	(ix) Inflación (Var. %) 2014
	Total 2014	Salud 2012 <sup>a</sup>	Educ. 2011 <sup>a</sup>	Militar 2012 <sup>a</sup>	Total 2014	Imptos. 2012 <sup>a</sup>					Saldo ext.	Serv. total		
Eslovenia	47.6	6.4	5.7	1.2	42.7	17.5	90.0	...	...	1.9	...	...	-5.0	0.5
Islas Salomón	50.4	7.7	...	...	48.8	...	...	30.8	22.6	45.2	21.2	4.6	-1.6	7.0
Sudáfrica	33.7	4.2	6.2	1.2	28.8	26.5	12.1	0.3	4.2	14.3	40.7	2.8	-4.9	6.3
Sudán Meridional	44.9	1.0	...	9.3	35.9	...	...	15.4	...	6.8	...	...	-9.0	0.2
España	43.9	7.1	...	1.0	38.2	7.1	67.4	...	...	2.6	...	...	-5.7	0.0
Sri Lanka	18.5	1.3	2.0	2.6	13.4	12.0	9.1	0.8	1.0	12.8	38.5	2.8	-5.2	3.8
St. Kitts Nevis	31.8	2.3	...	...	37.9	20.2	...	3.0	8.7	39.0	...	...	6.2	0.6
Santa Lucía	31.8	4.7	4.4	...	25.6	23.0	...	2.1	0.0	14.4	37.2	2.9	-6.2	2.1
San Vic. y Granad.	34.3	4.3	...	...	27.6	23.0	...	1.2	10.4	18.8	40.6	4.0	-6.7	1.2
Sudán	12.4	1.7	...	...	11.4	...	...	1.6	4.4	0.3	47.9	0.5	-1.0	38.0
Surinam	28.1	3.4	...	...	24.6	19.4	...	0.8	11.3	14.6	...	...	-3.5	2.6
Suazilandia	36.8	6.3	8.3	2.9	35.9	...	...	2.2	7.3	20.1	13.1	0.9	-0.9	5.8
Suecia	52.4	7.9	...	1.1	50.3	20.7	37.4	...	...	10.8	...	...	-2.0	0.1
Suiza	33.1	7.0	5.3	0.7	33.5	...	45.7	...	...	76.3	...	...	0.5	0.1
Siria	...	1.6	...	...	...	...	...	...	3.3	...	...	...	...	...
Tayikistán	26.5	1.7	3.9	...	25.8	...	...	5.2	0.0	5.4	41.8	5.0	-0.6	6.6
Tanzania	26.5	2.8	...	1.2	21.5	16.1	...	10.0	3.7	14.0	39.7	0.5	-5.0	5.9
Tailandia	24.2	3.0	5.8	1.5	21.8	16.5	18.8	0.0	8.6	43.2	37.2	3.6	-2.5	2.0
Las Bahamas	22.5	3.5	...	...	17.2	15.5	...	...	23.9	9.6	...	...	-5.2	1.4
Gambia	27.9	3.3	3.9	...	23.3	...	...	15.3	11.0	24.8	59.0	3.1	-4.6	5.3
Timor Leste	28.9	3.2	9.4	2.3	52.4	...	...	5.1	0.2	...	...	...	23.5	2.5
Togo	26.4	4.4	4.5	...	21.4	16.4	...	6.2	35.2	11.7	24.4	1.5	-5.0	1.5
Tonga	29.3	4.5	...	...	30.0	...	...	16.7	10.5	32.9	41.6	1.4	0.7	1.6
Trinidad Tobago	32.4	2.7	...	...	32.5	...	36.5	...	23.6	38.2	...	...	0.1	4.7
Túnez	35.3	4.2	...	1.8	30.9	21.0	90.4	2.2	0.0	16.2	55.5	5.9	-4.4	5.7

País	(i) Gasto Público				(ii) Ingresos		(iii) Contr. S. Soc. (% gasto P.Social) <sup>d</sup>	(iv) AOD recibida 2012 <sup>a</sup>	(v) Flujos fin. ilícitos 2012 <sup>b</sup>	(vi) Reservas internales. 2013 <sup>c</sup>	(vii) Deuda (% PIB) 2013 <sup>a</sup>		(viii) Déficit Ppto. 2014	(ix) Inflación (Var. %) 2014
	Total 2014	Salud 2012 <sup>a</sup>	Educ. 2011 <sup>a</sup>	Militar 2012 <sup>a</sup>	Total 2014	Imptos. 2012 <sup>a</sup>					Saldo ext.	Serv. total		
Turquía	37.3	4.7	...	2.3	35.3	20.4	126.2	0.4	0.7	16.0	47.9	7.6	-2.0	9.0
Turkmenistán	16.4	1.3	...	...	16.5	...	...	0.1	...	...	1.3	0.1	0.0	5.0
Tuvalu	100.2	15.4	...	...	116.0	...	...	61.2	...	...	...	...	15.8	3.3
Uganda	19.8	1.9	3.2	2.5	15.0	13.0	...	7.8	3.3	14.6	21.0	0.4	-4.8	5.5
Ucrania	48.4	4.1	6.2	2.6	42.6	18.2	90.1	0.4	0.6	11.4	81.6	20.9	-5.8	11.4
Emiratos Árabes Unid.	22.8	1.9	...	5.0	33.3	0.4	15.5	...	3.9	17.0	...	...	10.5	2.2
Reino Unido	42.5	7.8	...	2.2	37.2	25.3	46.7	...	...	3.7	...	...	-5.3	1.6
Estados Unidos	36.9	8.3	...	4.2	31.4	10.2	57.2	...	...	0.8	...	...	-5.5	2.0
Uruguay	33.5	6.1	4.5	1.9	30.0	19.3	70.5	0.0	3.6	29.2	...	...	-3.5	8.8
Uzbekistán	35.6	3.1	...	...	36.2	...	...	0.5	...	...	18.1	1.2	0.6	10.0
Vanuatu	22.6	3.1	...	...	19.7	...	...	12.9	27.9	...	16.7	1.0	-3.0	1.7
Venezuela	43.2	1.6	...	1.3	29.1	...	...	0.0	1.1	9.5	27.5	4.6	-14.2	64.3
Viet Nam	26.9	2.8	...	2.2	20.3	...	...	2.6	3.9	15.2	40.2	3.1	-6.6	5.2
Yemen	29.3	1.5	...	4.5	23.9	...	...	2.0	0.4	13.1	22.1	0.8	-5.4	9.0
Zambia	24.2	4.2	...	1.3	19.0	...	...	3.8	15.3	10.1	25.9	1.2	-5.2	8.0
Zimbabwe	30.9	...	...	2.5	29.2	...	...	8.0	0.0	3.6	69.5	21.2	-1.7	0.3
<b>Mundial</b>	<b>34.7</b>	<b>4.1</b>	<b>4.6</b>	<b>2.0</b>	<b>31.9</b>	<b>17.2</b>	<b>57.2</b>	<b>6.3</b>	<b>6.8</b>	<b>21.1</b>	<b>45.5</b>	<b>5.1</b>	<b>-2.8</b>	<b>4.4</b>

Notas: 2014 o último dato disponible; en porcentaje del PIB o según lo especificado.

Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial del FMI (Octubre 2014), o según lo especificado.

a Indicadores de Desarrollo Mundial (2015)

b Representa valores promedio 2010-12 con base en cálculos realizados por los autores utilizando Kar y Spanjers (2014), «Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012,» (Washington, D.C., Global Financial Integrity)

c Monitor de la Economía Mundial del Banco Mundial (Enero 2015)

d Indicador de contribuciones de la seguridad social al gasto público en protección social (en porcentaje del PIB, último año disponible).

## Anexo 2

### Indicadores de contribución a la seguridad social

País	Persona asegur.	Empleador	Total	País	Persona asegur.	Empleador	Total
<b>América</b>				Andorra	5.5	14.5	20.0
Antigua y Barbuda	7.5	9.5	17	Austria	17.20	25.15	42.35
Argentina	14	21.5 <sup>d</sup>	35.5	Belarús	7.0	34.3	41.3
Bahamas	4.4	6.4 <sup>d</sup>	10.8	Bélgica	13.07	24.80	37.87
Barbados	9.18	10.43 <sup>d</sup>	19.61	Bulgaria	12.9	17.8	30.7
Belice	e	e	e	Croacia	20.0	15.2	35.2
Bermuda	5 <sup>f</sup>	5 <sup>d,f</sup>	10 <sup>f</sup>	Chipre	7.8	7.8	15.6
Bolivia	12.71	27.71 <sup>d,g</sup>	39.42	República Checa	11	34	45
Brasil	8	21 <sup>d,h</sup>	29	Dinamarca	8	0	8
Islas Vírgenes Brit.	4	4.5 <sup>d</sup>	8.5	Estonia	4	34	38
Canadá	6.83	7.582 <sup>d,i,j</sup>	14.412	Finlandia	8.41	22.19	30.60
Chile	17.65	4.61 <sup>d</sup>	22.26	France	13.2	37.5	50.7
Colombia	8	28.848	37.848	Alemania	20.175	20.575	40.750
Costa Rica	9.17	17.42 <sup>d</sup>	26.59	Grecia	12.05	23.60	35.65
Cuba	1	12.5	13.5	Guernesey	6.0	6.5	12.5
Dominica	4.5	7.25 <sup>d</sup>	11.75	Hungría	16	27	43
República Dominicana	5.91	15.39 <sup>d</sup>	21.3	Islandia	4.00	15.79	19.79
Ecuador	8.64	10.36	19	Irlanda	4.00	4.25	8.25
El Salvador	9.25	12.05	21.3	Isla del Hombre	11.0	12.8	23.8
Granada	4	5 <sup>d</sup>	9	Italia	9.19	33.68	42.87
Guatemala	4.83	10.67	15.5	Jersey	6.0	6.5	12.5
Guyana	5.6	8.4	14	Letonia	10.50	23.59	34.09
Haití	6	8 <sup>d</sup>	14	Liechtenstein	12.55	15.90	28.45
Honduras	3.5	7.2 <sup>d</sup>	10.7	Lituania	9.00	31.17	40.17
Jamaica	2.5	2.5 <sup>d,j</sup>	5	Luxemburgo	12.70	11.95	24.65
México	2.4	31.3 <sup>d,j</sup>	33.7	Malta	10	10	20
Nicaragua	6.25	14.5 <sup>d</sup>	20.75	Moldova	6	23	29
Panamá	9.75	12.25 <sup>d</sup>	22	Mónaco	6.55	23.48	30.03
Paraguay	9	14	23	Holanda	22.70	19.07	41.77
Perú	13 <sup>m</sup>	9.63 <sup>d</sup>	22.63	Noruega	8.2	14.1	22.3
Saint Kitts y Nevis	5	6 <sup>d</sup>	11	Polonia	22.71	19.38	42.09
Guyana	5.6	8.4	14	Portugal	11.00	23.75	34.75
Haití	6	8 <sup>d</sup>	14	Rumania	16.5	28	44.5
Honduras	3.5	7.2 <sup>d</sup>	10.7	Rusia	0	30.2	30.2
Jamaica	2.5	2.5 <sup>d,j</sup>	5	San Marino	6.3	31.0	37.3
México	2.4	31.3 <sup>d,j</sup>	33.7	Serbia	19.9	17.9	37.8
Nicaragua	6.25	14.5 <sup>d</sup>	20.75	Rep. De Eslovaquia	13.4	33.2	46.6

País	Persona asegur.	Empleador	Total	País	Persona asegur.	Empleador	Total
<b>África</b>				Eslovenia	22.10	16.63	38.73
Argelia	9	25	34	España	6.25	31.13	37.38
Benín	3.6	16.4 <sup>c</sup>	20	Suecia	7.00	31.42	38.42
Botswana	0	0 <sup>e</sup>	0	Suiza	13.25	13.35	26.60
Burkina Faso <sup>f</sup>	5.5	16 <sup>c,e</sup>	21.5	Turquía	15.0	21.5	36.5
Burundi <sup>f</sup>	4	9 <sup>c,e</sup>	13	Ucrania	3.6	36.1	39.7
Camerún <sup>f</sup>	2.8	12.95 <sup>c,e</sup>	15.75	Reino Unido	11.1	13.8	24.9
Cabo Verde <sup>f</sup>	8	17 <sup>c,e</sup>	25	<b>Asia-Pacífico</b>			
Rep. Afr. Centr. <sup>f</sup>	3	19 <sup>c,e,g</sup>	22	Armenia	8	0 <sup>b</sup>	8 <sup>b</sup>
Chad <sup>f</sup>	3.5	16.5 <sup>c,e,g</sup>	20	Australia	0	9.5 <sup>b</sup>	9.5 <sup>b</sup>
Congo (Brazzaville) <sup>f</sup>	4	20.28 <sup>c,e,g</sup>	24.28	Azerbaiyán	3	22 <sup>c</sup>	25 <sup>c</sup>
Congo (Kinshasa)	3.5	9 <sup>c,e</sup>	12.5	Bahrein	7	13	20
Côte d'Ivoire <sup>f</sup>	6.3	15.45 <sup>c,e</sup>	21.75	Bangladesh	0 <sup>c</sup>	0 <sup>c</sup>	0 <sup>c</sup>
Djibouti <sup>f</sup>	4	15.7	19.7	Brunei	8.5	8.5 <sup>b</sup>	17 <sup>b</sup>
Egipto <sup>f</sup>	14	26 <sup>e</sup>	40	Myanmar	6	7	13
Guinea Ecuatorial <sup>h</sup>	4.5	21.5	26	China	9	24 <sup>c</sup>	33 <sup>c</sup>
Etiopía	7	11	18	Fiji	8	8 <sup>c</sup>	16 <sup>c</sup>
Gabón <sup>f</sup>	5	20.1 <sup>c,e,g</sup>	25.1	Georgia	0	0 <sup>b,c</sup>	0 <sup>b,c</sup>
Gambia <sup>f</sup>	5	30 <sup>e</sup>	35	Hong Kong	5	5 <sup>c</sup>	10 <sup>c</sup>
Ghana	5.5	13 <sup>e</sup>	18.5	India	13.75	21.25	35
Guinea <sup>f</sup>	5	20 <sup>c,e,g</sup>	25	Indonesia	2.5	8 <sup>c</sup>	10.5 <sup>c</sup>
Kenya <sup>f</sup>	5	5 <sup>e</sup>	10	Irán	7	23 <sup>c</sup>	30 <sup>c</sup>
Lesotho	0	0 <sup>e</sup>	0	Iraq	4.1	12.9	17
Liberia	3	4.75 <sup>e</sup>	7.75	Israel	0.39	3.43	3.82
Libia	5.25	12.95	18.2	Japón	9.237 <sup>b</sup>	9.987 <sup>b</sup>	19.224 <sup>b</sup>
Madagascar <sup>f</sup>	1	13 <sup>e,g</sup>	14	Jordán	6.5	12.25	18.75
Malawi	0	0 <sup>e</sup>	0	Kazakstán	10	0 <sup>b</sup>	10 <sup>b</sup>
Mali <sup>f</sup>	6.66	17.9 <sup>e,g</sup>	24.56	Kiribati	7.5	7.5 <sup>c</sup>	15 <sup>c</sup>
Mauritania <sup>f</sup>	3	14 <sup>c,e,g</sup>	17	Kuwait	5.5	10.5	16
Mauricio <sup>f</sup>	4	6 <sup>e,k</sup>	10	Kirguistán	10	15.25	25.25
Marruecos <sup>f</sup>	6.29	18.5 <sup>c,e</sup>	24.79	Laos	4.75	5.25	10
Namibia <sup>f</sup>	0.9	0.9 <sup>e,k</sup>	1.8	Líbano	0	14.5	14.5 <sup>c</sup>
Níger <sup>f</sup>	5.25	15.4 <sup>c,e,g</sup>	20.65	Malasia	12	14.75	26.75
Nigeria	7.5	8.5 <sup>e</sup>	16	Islas Marshall	7	7	14
Rwanda <sup>f</sup>	3	5 <sup>e</sup>	8	Micronesia	7.5	7.5	15
Santo Tomé y Príncipe	4	6	10	Nepal	10	10 <sup>c</sup>	20 <sup>c</sup>
Senegal <sup>f</sup>	11	23 <sup>e,g</sup>	34	Nueva Zelandia	0	0 <sup>b</sup>	0 <sup>b</sup>
Seychelles	1.5	1.5 <sup>l,m</sup>	3	Omán	7	11.5	18.5
Sierra Leona	5	10 <sup>e</sup>	15	Pakistán	1	11	12 <sup>c</sup>
Sudáfrica <sup>f</sup>	1	1 <sup>e,k</sup>	2	Palao	6	6	12
Sudán	8	19 <sup>e</sup>	27	Papua N. Guinea	6	8.4	14.4
Swazilandia <sup>f</sup>	5	5 <sup>e</sup>	10	Filipinas	3.63	7.37 <sup>b</sup>	11 <sup>b</sup>

País	Persona asegur.	Empleador	Total	País	Persona asegur.	Empleador	Total
Tanzanía	10	10	20	Qatar	5	10 <sup>c</sup>	15 <sup>c</sup>
Togo	4	17.5 <sup>e,g</sup>	21.5	Samoa	5	6 <sup>c</sup>	11 <sup>c</sup>
Túnez	8.8	15.45 <sup>e,n</sup>	24.25	Arabia Saudita	10	12	22
Uganda	5	10 <sup>e</sup>	15	Singapur	20	16 <sup>c</sup>	36 <sup>c</sup>
Zambia <sup>f</sup>	5	5 <sup>e</sup>	10	Islas Salomón	5	7.5 <sup>c</sup>	12.5 <sup>c</sup>
Zimbabwe	3.5	3.5 <sup>e</sup>	7	Corea del Sur	5.195	6	11.195
<b>Europa</b>				Sri Lanka	8 <sup>b</sup>	12 <sup>c</sup>	20 <sup>b,c</sup>
Albania	11.39	16.51	27.90	Siria	7	17.1 <sup>c</sup>	24.1 <sup>c</sup>

Notas: Esta tabla proporciona un panorama sobre los indicadores de contribución que no son directamente comparables entre programas y países. Los indicadores están expresados en porcentaje de los salarios. Para tener una visión completa de las diferentes contribuciones para personas de la tercera edad, con discapacidad, esquemas para sobrevivientes; enfermedad y maternidad; accidentes laborales; desempleo; y subsidios familiares, ver ISSA ([www.issa.int/ssptw](http://www.issa.int/ssptw)) y la plataforma de protección social de la OIT ([www.social-protection.org/](http://www.social-protection.org/)).

<sup>a</sup> Incluye Tercera Edad, Incapacidad, y Sobrevivientes; Enfermedad y Maternidad; Accidentes Laborales; Desempleo; y Subsidios Familiares. En algunos países, el indicador puede no cubrir todos estos programas. En algunos casos, solo están representados ciertos grupos, como asalariados. Cuando varía la tasa de cotización, se utiliza ya sea el promedio o el indicador más bajo.

<sup>b</sup> Prestaciones financian solo a beneficiarios de la tercera edad.

<sup>c</sup> Empleadores pagan el costo total de los subsidios familiares.

<sup>d</sup> El gobierno paga el costo total de los programas de la Tercera Edad, Incapacidad, y Sobrevivientes

<sup>e</sup> Empleadores pagan el costo total de los accidentes laborales.

<sup>f</sup> Prestaciones llegan a un tope en ciertos beneficios.

<sup>g</sup> Empleadores pagan el costo total de los beneficios de maternidad.

<sup>h</sup> Datos con dos años de antigüedad.

<sup>i</sup> Incluye también tasas de cotización para otros programas.

<sup>j</sup> No hay programas de Discapacidad y Sobrevivientes. Aun no se ha implementado un programa para la Tercera Edad.

<sup>k</sup> El gobierno paga el costo total de los subsidios familiares

<sup>l</sup> El gobierno paga el costo total de enfermedades y beneficios de maternidad.

<sup>m</sup> El gobierno paga el costo total de accidentes laborales y beneficios de maternidad.

Fuente: SSA (Social Security Administration of the United States) and ISSA (International Social Security Association) 2014.