



Financiado por
la Unión Europea



SEMINARIO REGIONAL SOBRE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL VERDE, CAMBIO CLIMÁTICO Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

San José, Costa Rica. 7 y 8 de noviembre de 2018

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE ACCIÓN

I. PRINCIPALES CONCLUSIONES

1.1 Política fiscal ambiental

La política fiscal ambiental se justifica dadas las condiciones financieras de los gobiernos centrales. Se requiere un mínimo de consenso entre las fuerzas y corrientes políticas y poderes del Estado para alcanzar una política fiscal ambiental. La política fiscal ambiental proporciona beneficios para el alcance de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) y permite contar con varios dividendos, tales como: i. Mejora la calidad y sostenibilidad ambiental aumentando también la calidad de vida de la población; ii. Mejora las externalidades; iii. Recauda recursos que pueden focalizarse para atender externalidades negativas, o bien, la reducción de la pobreza e inequidad.

Al respecto, uno de los gobiernos de los países SICA (Costa Rica) recién ha reducido el impuesto selectivo al consumo para la importación de vehículos eléctricos, directriz que tiene la intención de transformar los patrones de consumo de bienes duraderos de la población, reduciendo emisiones y conservando la estructura impositiva normal que beneficiaría las arcas del Estado. También se considera importante considerar el rebalanceo de la estructura impositiva del Estado a fin de no generar un ensanchamiento de la brecha financiera pública.

La situación de las finanzas públicas de los países de la región SICA se ha venido deteriorando en los últimos años a raíz de los estímulos económicos impulsados por una política fiscal expansiva como alternativa a los efectos negativos de la crisis internacional de finales de la década pasada, así como por factores estructurales endógenos relacionados con una estrecha base tributaria, sistemas de pensiones colectivos, y pensiones de lujo de empleados públicos, entre otros. A estos factores se agregan los gastos derivados de eventos de desastres, atención de emergencias y reconstrucción, muchos de los cuales están relacionados con la variabilidad y el cambio climáticos.

El objetivo de contar con una política fiscal ambiental debe ser inicialmente neutral para que, consecutivamente, se busque un beneficio neto para las finanzas públicas. No sería viable plantear medidas que favorezcan la sostenibilidad ambiental socavando las condiciones de las finanzas públicas, ni impulsar medidas que incrementen los ingresos fiscales en deterioro de las condiciones ambientales y climáticas.

1.2 Clasificadores presupuestarios y medición de daños y pérdidas

Los clasificadores presupuestarios orientarán los esfuerzos para mejorar la asignación de recursos públicos para la adaptación y/o mitigación al cambio climático, que, junto con la medición de pérdidas y daños, permitirá dar seguimiento a los montos gastados para gestionar recursos financieros a fin de enfrentar pasivos contingentes ante eventos



Financiado por
la Unión Europea



de desastre, y reducir las presiones a la caja fiscal. Al respecto, se identifica como necesaria la cooperación sur-sur para aprovechar los avances en países vecinos, particularmente, en la implementación del CPEIR.

La clasificación presupuestaria destinada a la atención de emergencias podría aportar elementos a favor de una estrategia de reducción de riesgos mediante la prevención, así como para contratar instrumentos de transferencia de riesgos como los seguros.

En los ejemplos de medición de pérdidas y daños en los países SICA sobresale la elevada porción en el sector agropecuario, situación que se asocia con la vulnerabilidad y baja resiliencia en la zona rural y la frecuencia y severidad de las amenazas, principalmente las de origen climático. La medición será de utilidad para minimizar las vulnerabilidades y plantear una estrategia prospectiva para reducir los factores de riesgo en el sector agropecuario y otros asociados como infraestructura y gasto social. No deberá subestimarse la medición de eventos de baja incidencia, pero elevada frecuencia, ya que su registro en forma periódica podrá revelar el daño en las condiciones ambientales, económicas y sociales de la población y sus medios de vida.

La homogeneización de los conceptos y definiciones en torno a las pérdidas y daños apoyaría las labores de comparación internacional, la apropiación nacional de las metodologías y la búsqueda de opciones financieras para reducir los riesgos, aumentar la resiliencia y reducir las vulnerabilidades económicas, sociales y ambientales. Se llama la atención respecto de la metodología de la CEPAL para la medición de pérdidas y daños, y el fortalecimiento de capacidades a funcionarios nacionales a fin de apropiarse de los conceptos y definiciones implícitos en dichas metodologías.

1.3 Gestión de riesgos y caja fiscal

Un riesgo mal gestionado o no atendido rompe el vínculo entre la planificación y el presupuesto, desviando recursos financieros originalmente destinados al desarrollo para la atención de emergencias, aumentando así la vulnerabilidad y convirtiéndose en parte del círculo vicioso entre amenazas y vulnerabilidad. También, elevan el gasto público, el déficit fiscal y la deuda pública, poniendo en duda la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazos.

La gestión de riesgos de desastres requiere contar con escenarios prospectivos de amenazas. En particular, el consenso internacional sobre cambio climático cuenta con escenarios esperados de emisiones de gases de efecto invernadero, incremento en la temperatura, cambios en los patrones de precipitación e impactos en sectores vulnerables como la agricultura, actividades en zonas costeras, biodiversidad, agua, salud e hidroelectricidad, entre otros. Al respecto, sobresale el impacto generado por la contaminación atmosférica en la salud humana y el ejercicio prospectivo considerando las NDC y otras iniciativas privadas nacionales e internacionales.

1.4 Estrategia financiera pública sobre gestión de riesgos

Por otra parte, una oportuna estrategia financiera de gestión de riesgos liderada por los Ministerios de Hacienda aumenta la resiliencia fiscal mediante el cambio del enfoque emergencista por otro de gestión prospectiva de riesgos. Esta gestión incluye la atención de emergencias, la retención de riesgos y las estrategias de transferencia de riesgos.

En cuanto a la atención de emergencias y retención de riesgos sobresalen los créditos contingentes de instituciones financieras multilaterales que se activan ante la



Financiado por
la Unión Europea



ocurrencia de un desastre. Al respecto sobresale la estrategia financiera impulsada en Panamá y Costa Rica, que pretenden dotar a las finanzas públicas de instrumentos y recursos financieros para atender las emergencias ante eventos de desastre. Asimismo, sobresalen los instrumentos financieros de transferencia de riesgos como los seguros catastróficos soberanos (Nicaragua en el CCRIF) y los seguros sectoriales como los agropecuarios, tradicionales e indizados (presentes en todos los países de Centroamérica).

Deben evaluarse ampliamente los mecanismos de transferencia de riesgos, pues, en algunas circunstancias podrá ser mejor retener los riesgos que transferirlos. Este es el caso de amenazas que se han concretizado en el pasado y causado daños históricos frecuentemente. Este registro aumentará las primas de los seguros, por lo que convendrá mejor adoptar medidas para reducir los riesgos antes que contratar los seguros, logrando bajar las primas.

1.5 Inversión pública, gestión de riesgos de desastres, cambio climático y sostenibilidad ambiental

La gestión de los riesgos climáticos en los proyectos de inversión pública desde la etapa de preinversión, pasando por su ejecución y operación, es un ejemplo de política pública dirigido a la adaptación al cambio climático. Sobresalen los ejemplos para promover la formación de capital fijo a través de maquinaria y equipo, como los subsidios a la importación de vehículos eléctricos, y la imposición de aranceles especiales a los vehículos por combustión que motiven a cambios en patrones de consumo; asimismo, sobresalen los proyectos de medios de transporte masivo como trenes eléctricos y metros, y los proyectos de chatarrización de maquinaria y equipos de transporte contaminantes y de elevada antigüedad.

La inclusión de las variables de gestión de riesgo de desastres, respuesta al cambio climático y precio social de carbono para reducir emisiones en los proyectos de inversión pública podría llegar a ser una realidad a través de la cooperación sur-sur en la región latinoamericana y un programa sostenido de fortalecimiento de capacidades para la homologación en la comprensión de términos, definiciones y conceptos.

Asimismo, se requiere la coordinación entre las instituciones involucradas en los sistemas nacionales de inversión pública, como pueden ser los ministerios o secretarías de planificación, ministerios de hacienda, banco central, ministerios de ambiente, ministerios de obras públicas e instituciones de protección civil, entre otras, con el objetivo de aumentar la robustez en la inversión pública, pero también para coordinar los esfuerzos de respuesta nacional al cambio climático y la gestión de riesgo de desastres. Asimismo, dicho espacio de coordinación sería útil para conocer los avances de las instituciones, evitar duplicidades y coordinar esfuerzos futuros.

II. LÍNEAS DE ACCIÓN

2.1 Sobre política fiscal ambiental y presupuestación

- Elaborar estudios e investigaciones que identifiquen la viabilidad de adoptar instrumentos de política fiscal verde que promuevan transformaciones en los patrones de consumo y producción hacia la generación energética y sistemas de transporte limpios sin reducir los niveles de competitividad de los países, así como la promoción de una agricultura con menos emisiones de gases de efecto invernadero. La cualidad



Financiado por
la Unión Europea



adicional fundamental de estos instrumentos es que sean neutros en términos fiscales (que no ensanchen la brecha fiscal), y de preferencia que promuevan la sostenibilidad de las finanzas públicas.

- Poner en evidencia las debilidades estructurales de los sistemas impositivos regresivos existentes en los países SICA, y promover la transformación hacia sistemas impositivos verdes que reduzcan los efectos negativos de las externalidades, como el cambio climático y los eventos de desastres de origen hidrometeorológico.
- Realizar estudios sobre los beneficios y costos de los incentivos fiscales, para evaluar ex ante los impactos en las finanzas públicas; y una vez adoptados, evaluar su uso y el impacto efectivo en las condiciones financieras del Estado.
- Profundizar la elaboración de presupuestos por resultados que efficienten la acción y la política pública de los Estados de los países SICA.
- Promover la adopción de clasificadores presupuestarios en función de las erogaciones destinadas a la respuesta al cambio climático, así como para la gestión de riesgos y atención y reconstrucción ante emergencias.

2.2 Sobre estadísticas de finanzas públicas y cuentas ambientales

- Motivar la adopción de metodologías internacionales para la medición de las estadísticas de finanzas públicas, y promover la homologación de metodologías y procedimientos para el levantamiento y sostenibilidad en la medición de las cuentas ambientales.

2.3 Sobre inversión pública

- Brindar cooperación a otros países con menor desarrollo relativo en materia de instrumentos metodológicos para la inclusión y aplicación de la gestión de riesgos, cambio climático, sostenibilidad ambiental e inversión pública, a través de otros países en los que se haya verificado un notable avance en estas materias.
- Contar con un repositorio de normas técnicas, regulaciones, metodologías generales y sectoriales para la reducción de riesgo de desastres en la inversión pública, que sea de acceso al resto de instituciones nacionales, así como en el ámbito internacional. Lo anterior requiere completar los requerimientos de información de instituciones interesadas en la conformación del repositorio impulsado por la CEPAL.
- Conformar un programa de fortalecimiento de capacidades para los funcionarios técnicos de las instituciones nacionales y regionales sobre la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública desde la etapa de pre-inversión que incorporen la gestión de riesgo de desastres, la valoración económica de medidas para reducir riesgos y un análisis de los precios sociales de carbono. Estos esfuerzos pueden ser coordinados junto con instituciones regionales de la integración del SICA que han impulsado iniciativas similares en el pasado.
- Constituir un conjunto de proyectos de inversión pública bancables en el ámbito regional para financiamiento climático internacional, habiendo completado los requerimientos de ser bajos en emisiones, e incluyendo la variable de riesgo de desastres y respuesta al cambio climático que garanticen un desarrollo sostenible en el mediano y largo plazos.



Financiado por
la Unión Europea



- Documentar las experiencias exitosas de proyectos de inversión que combinen elementos verdes para dar soluciones en infraestructura gris y que sean referentes para su replicabilidad en los países SICA.
- Conformar un programa de fortalecimiento de capacidades en el ámbito regional que pueda ser adoptado por las instituciones nacionales, a fin de consolidar los esfuerzos para la conformación de sistemas nacionales de inversión pública robustos ante los embates climáticos, otros riesgos de desastres y la respuesta al cambio climático.

2.4 Sobre medición de pérdidas y daños, y sistemas de información.

- Desarrollar un programa de fortalecimiento de capacidades para la homologación de conceptos y definiciones para la medición de pérdidas y daños derivados de eventos fuera de control de la acción humana.
- Conformar un sistema de información con datos y documentos confiables a partir de los repositorios de las instituciones nacionales, como meteorología, pérdidas y daños, cambio de uso del suelo, producción y rendimientos en el sector agropecuario y cuentas ambientales. Estos sistemas de información deberían ser de acceso público, para el análisis y la toma de decisiones de política pública.

2.5 Sobre cambio climático y mecanismos financieros

- Generar escenarios futuros asociados al cambio climático, incluidas variables de temperatura y precipitación, y evaluación de impactos potenciales derivados de amenazas relacionadas al clima como tormentas, huracanes, lluvias intensas y sequías, entre otras.
- Crear políticas públicas para la regulación del transporte privado urbano y una política de transporte público moderno, eficiente y bajo en emisiones de gases de efecto invernadero.
- Identificar mecanismos financieros climáticos internacionales y nacionales que dependan menos de préstamos que socaven la estabilidad y sostenibilidad de largo plazo del endeudamiento público y privado externo, buscando mecanismos que reconozcan los esfuerzos de los países en desarrollo para reducir sus emisiones y el gasto destinado en adaptación al cambio climático y la atención de emergencias y la gestión de riesgo de desastres, principalmente provocados por eventos como huracanes, tormentas tropicales y lluvias intensas.

2.6 Sobre instrumentos de transferencia de riesgos

- Incorporar en los instrumentos soberanos de transferencia de riesgos catastróficos (CCRIF), instrumentos al alcance de pequeños productores en la zona rural, que resultan directamente afectados eventos meteorológicos como las sequías en los países SICA.