

Reflexiones sobre la política fiscal y el cambio climático en América Latina

Juan Alberto Fuentes Knight

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

BID

Taller "Cambio Climático y Finanzas Públicas"

2 y 3 de abril 2012, Lima



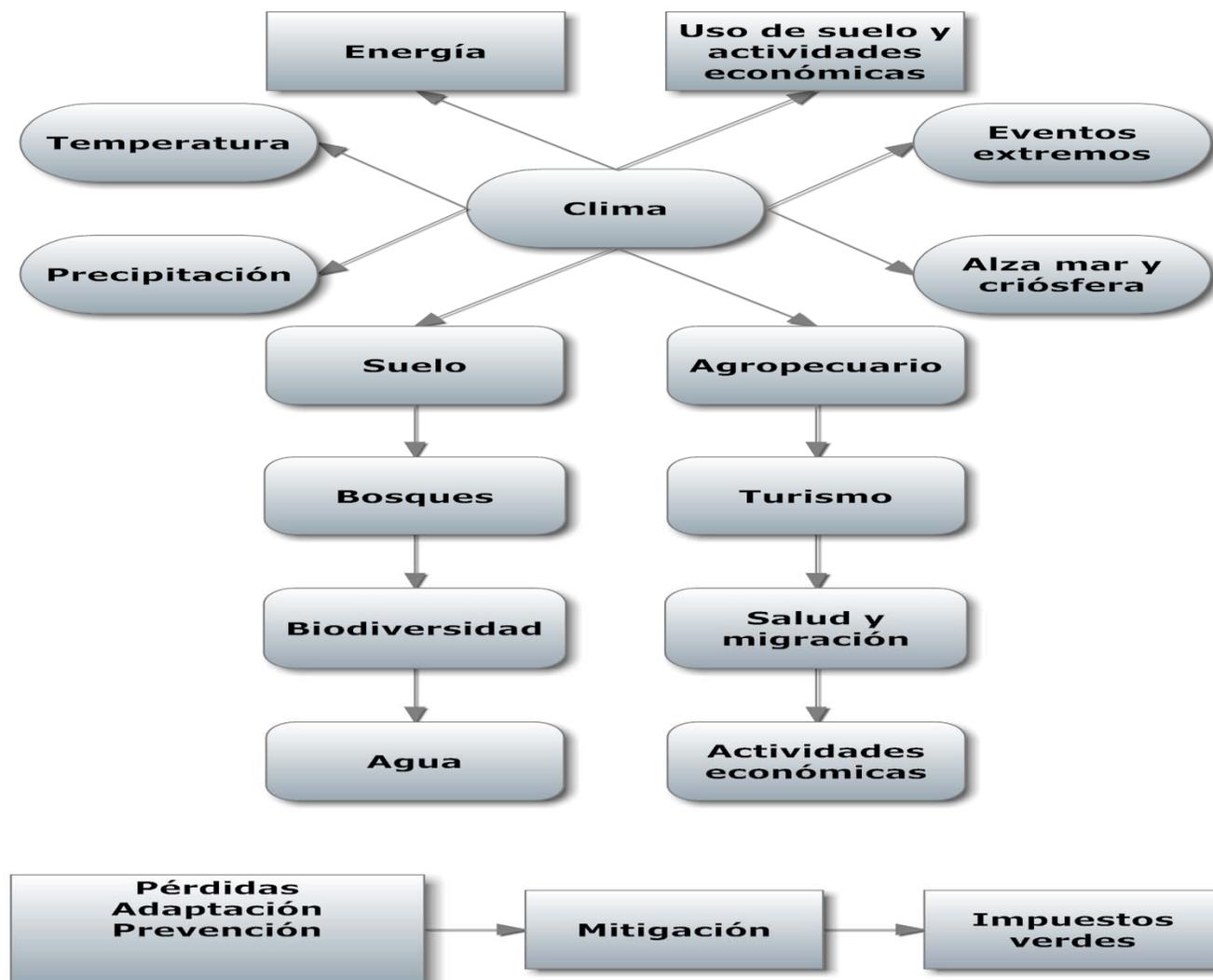
NACIONES UNIDAS

CEPAL

Contenido

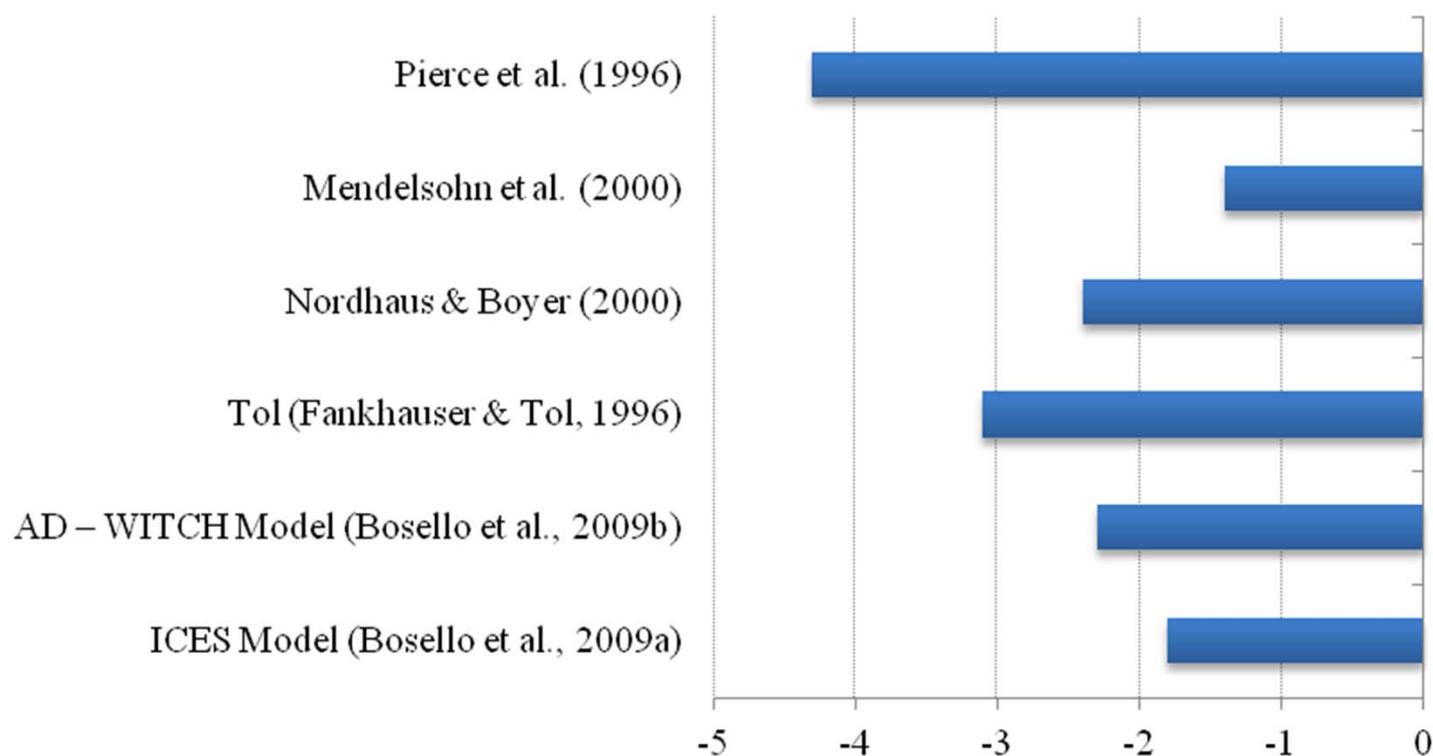
- I. Impacto del cambio climático
 - Costos “no previsibles”
 - Costos “previsibles”
- II. Situación fiscal en América Latina
 - Restricción del espacio fiscal
 - Inversión pública y gasto público social
 - Perspectivas
- III. Mecanismos de financiamiento
 - Para enfrentar costos “imprevistos”
 - Para enfrentar costos “previsibles”
- IV. Reflexiones finales y desafíos futuros

Impacto del cambio climático



Impacto del cambio climático en AL

Impacto del cambio climático en América Latina ante un aumento de 2.5°C
(% de PIB regional)



Fuente: ECLAC based on Bosello, F., C. Carraro and E. De Cian (2010) "Market- and Policy-Driven Adaptation". In: Bjørn Lomborg (ed.), *Smart Solutions to Climate Change: Comparing Costs and Benefits*. Cambridge University Press, pp. 222-277.

Costos relacionados con el cambio climático

- Costos “no previsibles”
 - Desastres o eventos extremos
- Costos “previsibles”
 - Adaptación y mitigación al cambio climático

Costos “no previsibles”

Ejemplo: Costos de una depresión tropical

CENTROAMÉRICA: CUANTIFICACIÓN DE LOS COSTOS DE LA DEPRESIÓN TROPICAL 12-E

Peso sobre el PIB del año anterior (Porcentajes sobre el PIB de 2010)

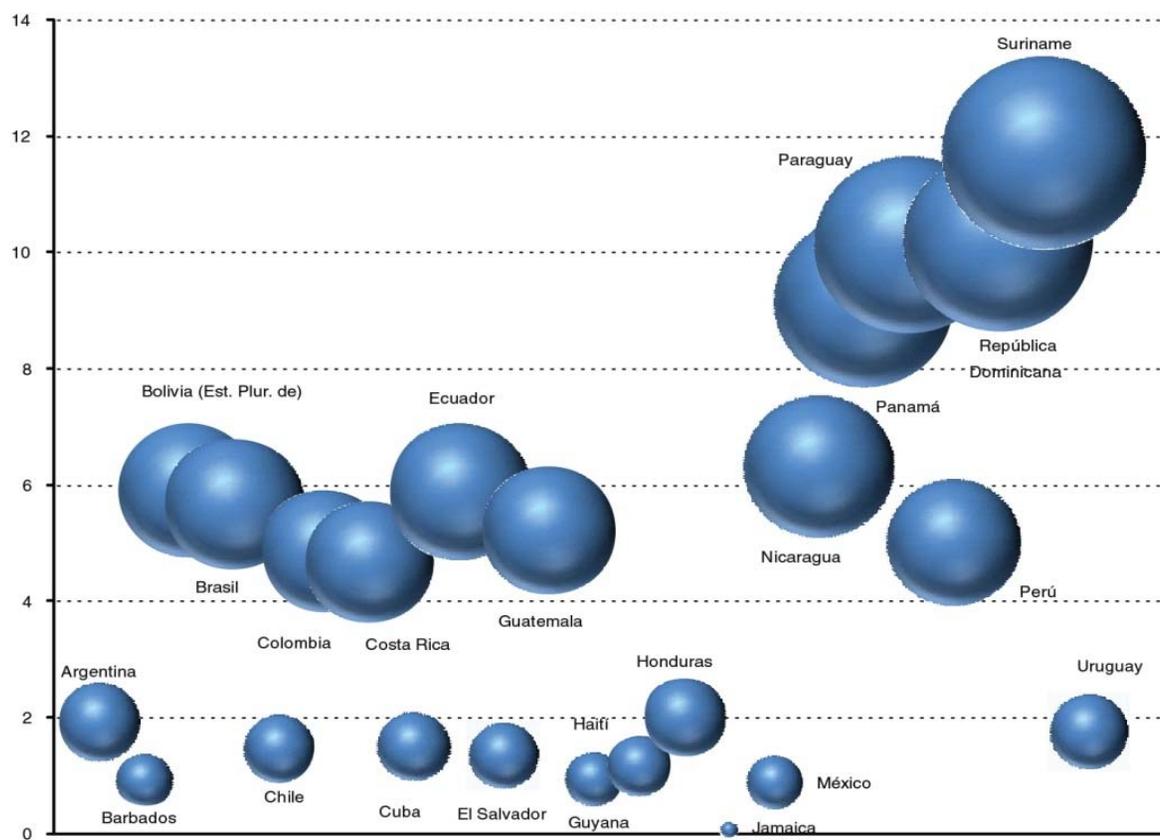
Costa Rica	0.23
El Salvador	4.25
Guatemala	0.81
Honduras	1.32
Nicaragua	6.80

Fuente: CEPAL (2011), “Resumen regional del impacto de la depresión tropical 12-E en Centroamérica. Cuantificación de daños y pérdidas sufridos por los países de la región en el mes de octubre de 2011”.

Costos “previsibles”

Ejemplo: Costos de reducir las emisiones de GEI (mitigación)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES): COSTOS ECONÓMICOS PRELIMINARES DE LA MITIGACIÓN ACUMULADOS HASTA 2100
(En porcentajes del PIB de 2007)



Fuente: CEPAL (2009), La Economía del Cambio Climático en América Latina y el Caribe.

Algunos rasgos de la situación fiscal en América Latina (1)

El desempeño fiscal de AL puede caracterizarse por:

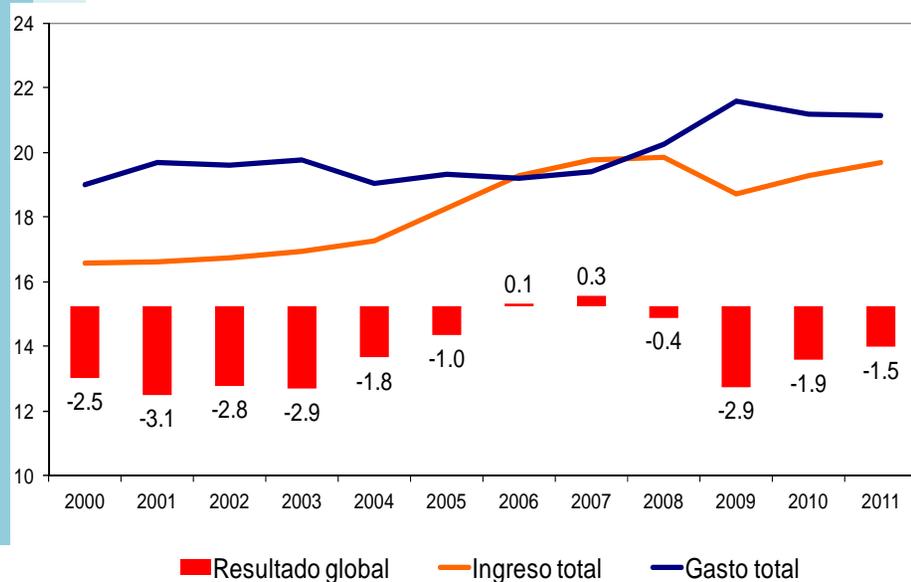
- Cargas tributarias bajas (con algunas excepciones, como Brasil)
- Elevada volatilidad de los ingresos fiscales (fundamentalmente por volatilidad de los precios de las materias primas que afecta los ingresos fiscales asociados a hidrocarburos, minerales y alimentos)
- Baja inversión pública: 3% del PIB (en promedio) en 2011

La situación fiscal en América Latina (2)

- Luego de la crisis 2008-2009, los países enfrentan una mayor restricción a su espacio fiscal

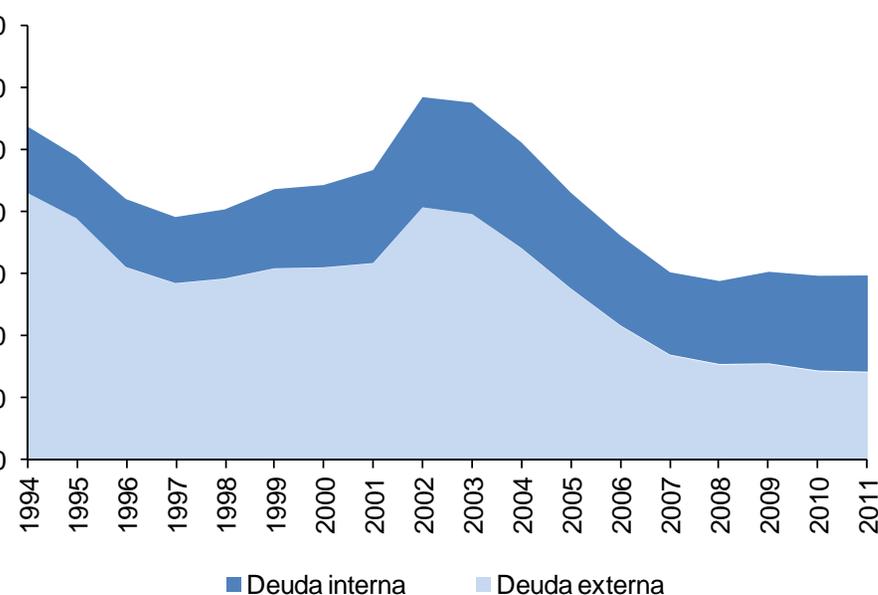
AMÉRICA LATINA: INDICADORES FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL

(Promedios simples, en porcentajes del PIB)



AMÉRICA LATINA: SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL

(En porcentajes del PIB)

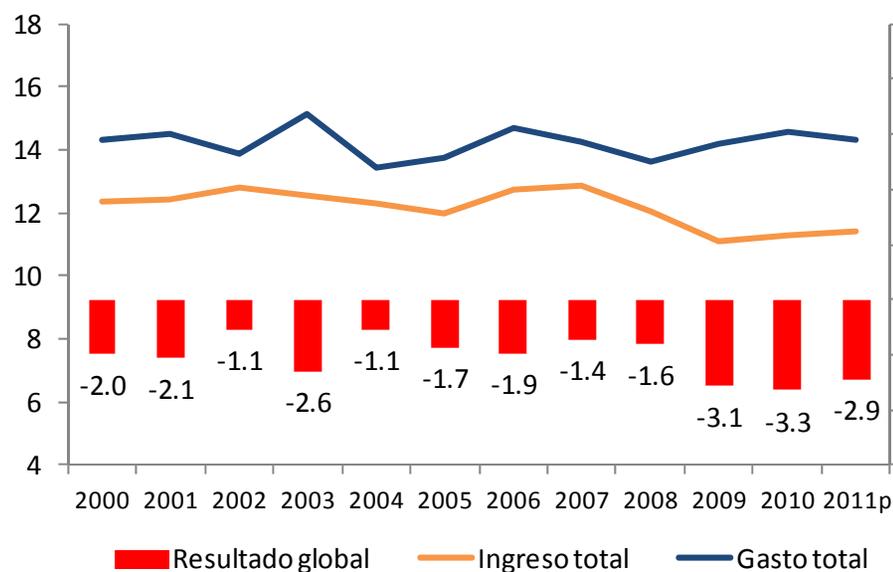


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

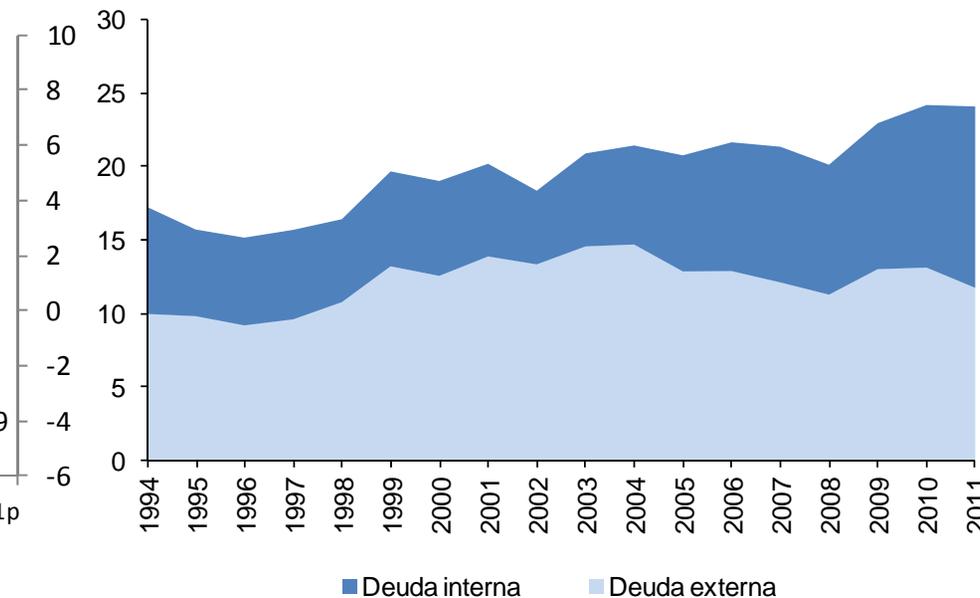
La situación fiscal en América Latina (3)

- La restricción del espacio fiscal es aún más significativa en Guatemala

GUATEMALA: INDICADORES FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes del PIB)



GUATEMALA: SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes del PIB)

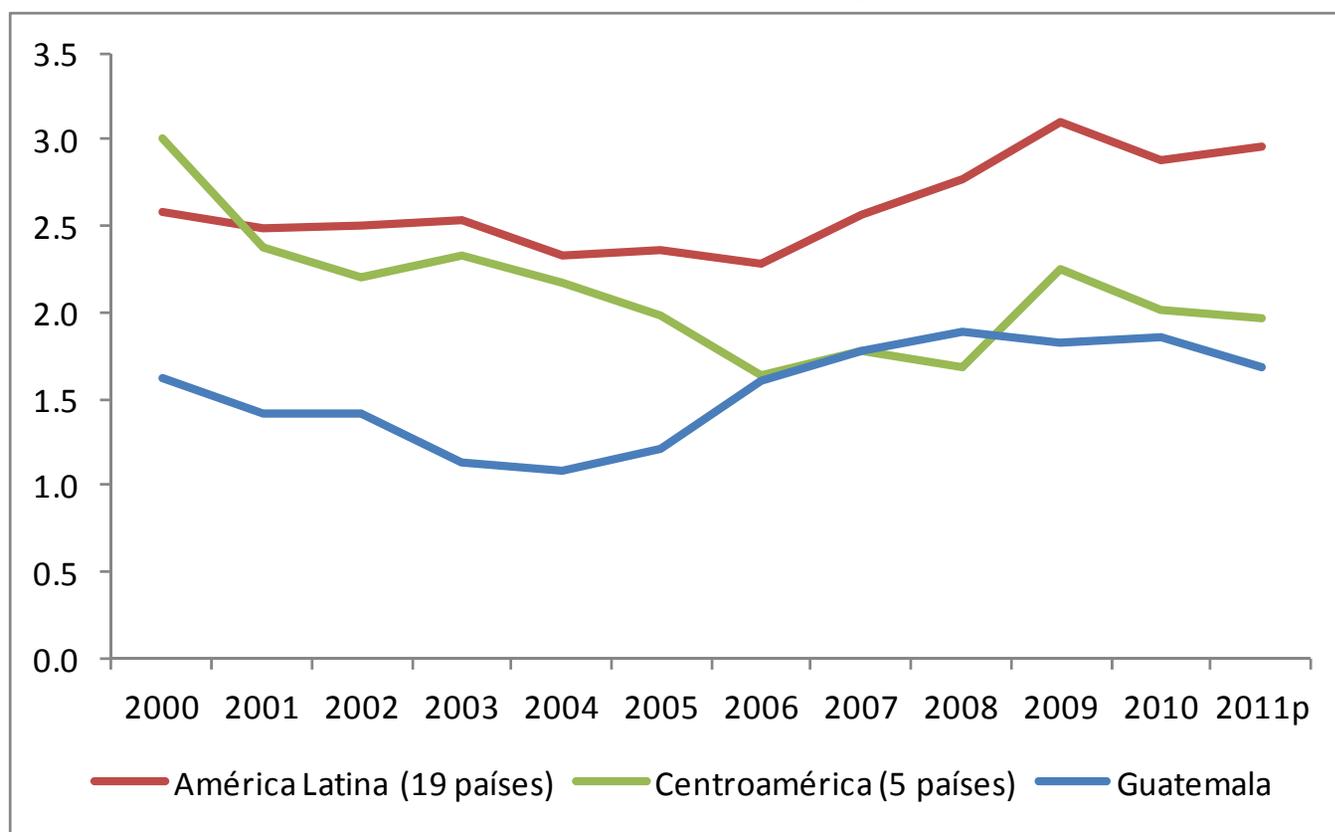


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

La situación fiscal en América Latina (4)

- El gasto público en infraestructura es bajo en AL y aún menor en AC y Guatemala

AMÉRICA LATINA: ADQUISICIÓN DE ACTIVOS DE CAPITAL FIJO DEL GOBIERNO CENTRAL
(Promedios simples, en porcentajes del PIB)

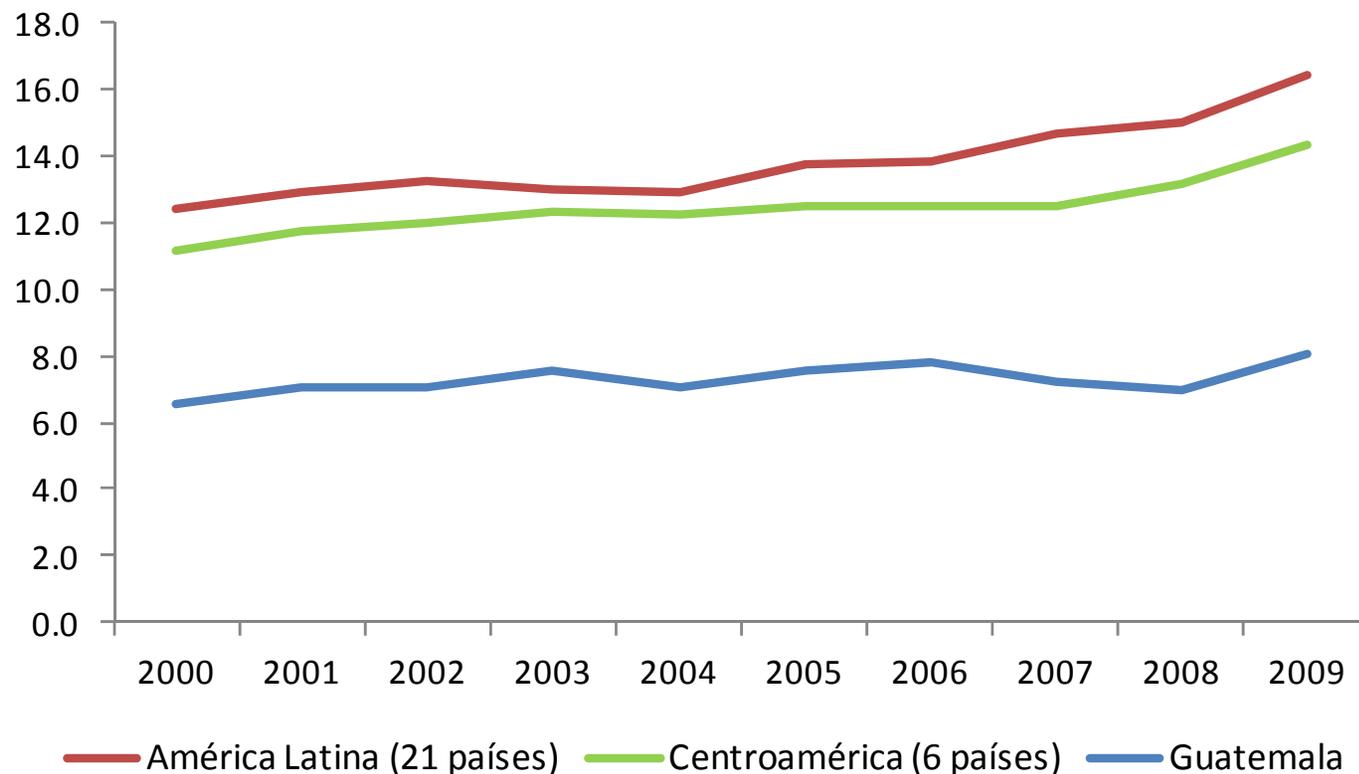


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

La situación fiscal en América Latina (5)

- El gasto público social, que compite con la inversión en infraestructura, ha crecido 4% del PIB desde 2000 en AL
AC y Guatemala tienen menores niveles de GPS

AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO SOCIAL
(Promedios simples, en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

Perspectivas de la situación fiscal en América Latina

- Las perspectivas de desaceleración del crecimiento global y la incertidumbre en los mercados financieros presionan sobre las finanzas públicas.
- Los ingresos fiscales de varios países están vinculados a la explotación de materias primas, por lo que el incierto entorno externo y el debilitamiento de la demanda mundial podrían tener un importante impacto presupuestario.
- Por otra parte, los eventos relacionados con el cambio climático son cada vez más frecuentes, por lo que los gobiernos han tenido que aumentar el gasto en emergencia y reconstrucción.
- Surge la necesidad de contar con una estrategia fiscal de desarrollo sostenible.

Mecanismos de financiamiento para costos “imprevistos”⁽¹⁾

Eventos extremos no son totalmente imprevisibles:
la prevención puede reducir costos

1. Reasignaciones presupuestarias para atender emergencias

Ejemplo: Efecto fiscal de la depresión tropical 12-E

- En la mayor parte de los países afectados de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) se reasignaron partidas presupuestarias sin efecto en el déficit fiscal.
- En Honduras, se estima un aumento del déficit fiscal de 2011 en 0.4% del PIB (de 3,5% a 3,9%).

Mecanismos de financiamiento para costos “imprevistos” (2)

2. Otros mecanismos de financiamiento

- **Fondos de emergencia**
 - Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) de México, basado en instrumentos financieros de mercado
 - Fondo de Emergencia y Calamidades de Guatemala
 - Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres (Focegir): proyecto para los países del SICA
- **Préstamos para emergencias (del BID, Banco Mundial, etc.)**

Ejemplo:

 - Líneas de crédito contingentes (CAT DDO del BM). Países: Costa Rica , Colombia y Guatemala
- **Seguros para catástrofes naturales**

Ejemplos:

 - Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (huracanes y terremotos)
 - Programa de Gestión de Riesgos Climáticos de América Central (BM): seguros para cultivos (se ha usado en Guatemala, Honduras y Nicaragua)
 - Bonos para catástrofes: México emitió pagarés por US\$290 millones en 2009 para cobertura por terremotos y huracanes

Problemas de los mecanismos de financiamiento para costos “imprevistos” (1)

1. En cuanto a las reasignaciones presupuestarias
 - Problema por rigideces presupuestarias
 - Costo de oportunidad de los recursos
 - Existencia de costos ocultos: pasivos contingentes no explícitos

Problemas de los mecanismos de financiamiento para costos “imprevistos” (2)

2. En cuanto a los otros mecanismos de financiamiento

- Fondos nacionales de emergencia
 - Insuficientes para grandes desastres (elevado costo de las emergencias)
 - Caso Guatemala: US\$ 7 millones para CONRED y US\$ 1 millón para Fondo de Emergencias y Calamidades (presupuesto 2012)
 - Dificultad de constituir fondos preventivos frente a otras necesidades de atención inmediata
- Préstamos para emergencias
 - Problemas de sostenibilidad ante aumento de eventos externos
 - Peligro de creciente endeudamiento
 - Competencia por acceso al crédito entre varios países
- Seguros para catástrofes naturales
 - Problemas de acción colectiva entre los países de AC y el Caribe
 - Costos de seguros pueden ser altos (dificultad ante otras necesidades de atención inmediata)

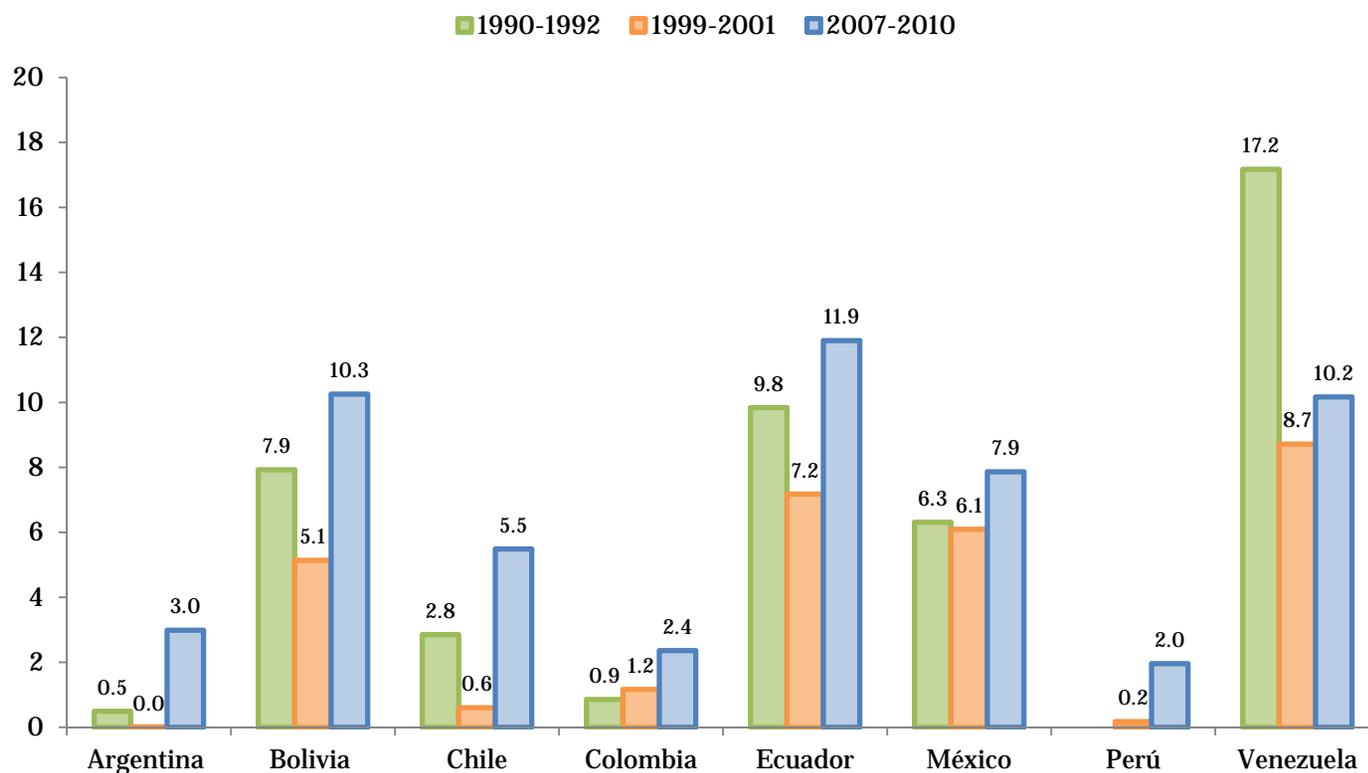
Mecanismos de financiamiento para costos “previsibles” (1)

1. Impuestos, tasas y subsidios

- Problemas:
 - Su efectividad para inducir cambios en la inversión baja en carbono es solo marginal
 - Los impuestos actuales a los combustibles no tienen suficiente peso como para influir sobre la demanda de transporte
 - Sin embargo, los impuestos aplicables a recursos naturales son fundamentales en varios países

■ Los ingresos fiscales provenientes de productos primarios son importantes en varios países

AMÉRICA LATINA: INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE PRODUCTOS PRIMARIOS (En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

Mecanismos de financiamiento para costos “previsibles” (2)

2. Incentivos tributarios con fines ambientales

- Problemas:
 - Peligro de erosión de las bases tributarias
 - Necesidad de evaluar costos y beneficios

3. Fondos internacionales (para adaptación, mitigación y transferencia tecnológica)

- Problemas:
 - Brecha entre disponibilidad y necesidad de recursos
 - Restricciones sobre las finanzas de los países industrializados debido a la crisis global

Mecanismos de financiamiento para costos “previsibles” (3)

4. Swap de deuda

- Ventajas:
 - A diferencia de los préstamos, los swap de deuda no tienen un costo fiscal, ya que reorientan recursos de pagos de servicios de la deuda a la financiación de proyectos
 - Ayudan a asegurar la financiación a corto y mediano plazo para proyectos de cambio climático
- Problemas:
 - Importancia de contar con cartera de proyectos ambientales
 - Recursos insuficientes
- Ejemplos:
 - Swap de deuda del programa *Tropical Forest Conservation Act* (TFCA) de Estados Unidos. Países: Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Paraguay y Perú
 - Swap de deuda por naturaleza con el gobierno alemán: Guatemala y Ecuador

Mecanismos de financiamiento para costos “previsibles” (4)

- **Ejemplo: Swap de deuda en Guatemala**
 - Swap de deuda sobre biodiversidad y cambio climático entre Guatemala y el gobierno alemán
 - Monto: hasta 10 millones de euros
 - En el canje de la deuda se utilizan los recursos del servicio de la deuda de 10 préstamos pendientes de KfW a Guatemala
 - El importe se distribuye en cantidades anuales iguales durante seis años
 - Esta distribución no altera el calendario actual de pagos, por lo que no representa una presión fiscal adicional

La importancia de la prevención

- Arreglos institucionales para la prevención y mitigación: redes articuladas con organizaciones de la sociedad civil
- Identificación y evaluación de riesgos
- Ordenamiento territorial y códigos de construcción
- Inversiones en prevención, mitigación y preparación: Infraestructura especial (puentes, carreteras, presas)
- Protección financiera y transferencia de riesgo (para distribuir los riesgos financieros en el tiempo y entre diferentes agentes)

Reflexiones finales y desafíos futuros

- **Prevención:** mayores inversiones y políticas (incluyendo regulaciones) iniciales pueden evitar mayor gasto posterior
- Uno de los principales desafíos es recomponer los márgenes de acción de la política fiscal
- Brindar un entorno de estabilidad y predictibilidad de las finanzas públicas para cerrar las brechas en infraestructura, educación e innovación que permitan un crecimiento sostenible
- Fortalecer la capacidad para generar políticas contracíclicas (fondos de estabilización de los ingresos fiscales, reglas macro-fiscales , manejo contracíclico del endeudamiento público, etc.)
- Aumentar la inversión pública y privada en infraestructura, eficiencia energética y desarrollo de tecnologías y energías renovables
- La inversión en infraestructura baja en carbono es clave para enfrentar el desafío del cambio climático

Reflexiones sobre la política fiscal y el cambio climático en América Latina

Juan Alberto Fuentes Knight

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

BID

Taller "Cambio Climático y Finanzas Públicas"

2 y 3 de abril 2012, Lima



NACIONES UNIDAS

CEPAL