

**PROMOTING A PANDEMIC RECOVERY:
EVIDENCE TO SUPPORT MANAGING THE
GROWING DEBT CRISIS PROJECT**

**RESULTADOS E IMPLICACIONES
DE POLÍTICA DEL PROYECTO
EN AMÉRICA LATINA**

**Equipo de Coordinación
de Red Sur**

APOYA

SOBRE RED SUR

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región.

La misión de Red Sur es contribuir al análisis socioeconómico y al debate de políticas en América del Sur mediante la identificación de respuestas a los desafíos del desarrollo, la comprensión de la dinámica económica global y el análisis de las lecciones aprendidas a partir de las experiencias de otras regiones. El objetivo final es generar conocimientos útiles para abordar las prioridades de política que enfrenta el desafío de un crecimiento inclusivo y sostenible en la región. Sobre esta base, Red Sur promueve, coordina y lleva a cabo proyectos de investigación desde una perspectiva independiente y en base a metodologías rigurosas en coordinación con entidades nacionales, regionales e internacionales.

INSTITUCIONES MIEMBRO DE RED SUR

ARGENTINA

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)

Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)

Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-UBA-BAIRES)

Instituto Torcuato Di Tella (ITDT) Universidad de San Andrés (UDES)

BRAZIL

Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP) Instituto de Economía, Universidade Federal de Río de Janeiro (IE-UFRJ)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX)

PARAGUAY

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)

Investigación para el Desarrollo (Instituto Desarrollo)

URUGUAY

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)

Departamento de Economía, Facultad

de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DECON-FCS, UdelAR)

Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (IECON- CCEE, UdelAR)

PB Red Sur N°2/2023

RESULTADOS E IMPLICACIONES DE POLÍTICA DEL PROYECTO EN AMÉRICA LATINA

Policy Brief de la serie del proyecto "Reestructuración de la deuda pública para la recuperación socioeconómica y la sostenibilidad en África y América Latina"

© Red Sudamericana de Economía Aplicada / Red Sur Luis Piera 1992, Piso 3 - Edificio Mercosur, CP 11.200, Montevideo, Uruguay

Página web: www.redsudamericana.org

Octubre de 2023

Comunicación: Damián Osta

Maquetación: Diego García

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier tipo sin permiso expreso de Red Sur. Para solicitar autorización para realizar cualquier forma de reproducción o para proceder a la traducción de esta publicación, diríjase a la Oficina de Coordinación de Red Sur enviando un correo electrónico a: coordinacion@redmercosur.org

CONTRIBUCIONES Y AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo fue posible gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC de Canadá). El IDRC promueve y financia la investigación y la innovación dentro y junto a las regiones en desarrollo para impulsar el cambio global (ver más información en su sitio web: <https://idrc-crdi.ca/es>).

Red Sur lideró el proyecto “Reestructuración de la deuda pública para la recuperación socioeconómica y la sostenibilidad en África y América Latina” que movilizó a siete centros de investigación de la región de América Latina y el Caribe y de África.

El liderazgo del proyecto estuvo a cargo de Fernando Lorenzo (Centro de Investigaciones Económicas, CINVE/Red Sur). La dirección académica del proyecto y el proceso de elaboración de este documento estuvo a cargo de un equipo de Coordinación Técnica Regional de Red Sur, integrado por Ramiro Albrieu (Red Sur), Luis Miguel Galindo (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM), Andrés López (IIEP-UBA-CONICET/Red Sur) y Álvaro Ons (CINVE/Red Sur). Se agradecen los aportes y comentarios de Cecilia Alemany (ONU Mujeres).

Los investigadores y centros por país que integraron el consorcio de investigación del proyecto en América Latina fueron: la Fundación ARU de Bolivia, bajo el liderazgo de los investigadores Omar Velasco, Wilson Jiménez, Josué Cortez y Diego Peñaranda. El estudio en Honduras estuvo a cargo de Luis Miguel Galindo (UNAM), Gerson Urtecho y Sergio Sánchez. El estudio de Paraguay estuvo a cargo del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), bajo el liderazgo de Belén Servín, Juan Cresta, Fernando Masi, Dionisio Borda y Fernando Ovando.

Los equipos de investigación y centros por país que integraron el consorcio de investigación del proyecto en África fueron, en Nigeria: Centre for the Study of the Economies of Africa (CSEA), bajo el liderazgo de Mma Amara Ekeruche, con la participación de Chukwuka Onyekwena; Chris Heitzig; Oreoluwa Adenuga; Oludele Folarin y Kashema Bahago; en Etiopía, la Universidad de Addis Ababa - UAA y el Institute of Development Policy Research (IDPR), bajo el liderazgo de Alemayehu Geda, con la participación de Addis Yimer y Getnet Alemu; en Uganda, el Economic Policy Research Centre (EPRC), bajo el liderazgo de Corti Paul Lakuma, con la participación de Sarah N. Ssewanyana; Ibrahim Kasirye; Wilson Asimwe; Brian Sserunjogi; Rehema Kahunde; Ambrose Ogwang y Smartson Ainomugisha.

Para la discusión de las dimensiones de análisis del proyecto se realizaron una serie de talleres de investigación del proyecto entre diciembre de 2021 y octubre de 2022, que contaron con la participación y aportes del equipo regional de Red Sur, los equipos nacionales antes nombrados, Cecilia Alemany (ONU Mujeres) y del equipo de IDRC, integrado por Arjan de Haan, Paul Okwi, Walter Ubal.

La serie de publicaciones resultantes del proyecto incluye los siguientes títulos que se publicaron como *Documentos de Trabajo* y como *Policy Briefs* de Red Sur. Se encuentran disponibles en www.redsudamericana.org:

Número	Tipo de publicación/Título	Autores/Institución
Policy Brief 1/2022	G20 Policy Brief Indonesia 2022. Policy Proposals For External Debt Management And Sustainability In Developing And Low-Income Countries TF7 - International Finance and Economic Recovery	Fernando Lorenzo (Centro de Investigaciones Económicas), Luis Miguel Galindo (Universidad Nacional Autónoma de México), Ramiro Albrieu (CIPPEC), Dionisio Borda (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya), Paul Lakuma (Economic Policy Research Centre), Mma Amara Ekeruche, Alemayehu Geda (Addis Ababa University), Arjan de Haan (IDRC)
Policy Brief 2/2023	LAC Policy Brief “Resultados e implicaciones de política del proyecto en América Latina”	Luis Miguel Galindo (UNAM), Fernando Lorenzo (CINVE/Red Sur) y Ramiro Albrieu (Red Sur)
Policy Brief 3/2023	Construyendo un futuro sostenible en el Sur Global	Ramiro Albrieu (Red Sur)
Policy Brief 4/2023	Policy Brief I - Etiopía: Profile of Ethiopian Debt and its Institutional Challenges: An Exploratory Analysis	Getnet Alemu y Alemayehu Geda, Addis Ababa University (AAU)
Policy Brief 5/2023	Policy Brief II - Etiopía: Fundamental and Proximate Drivers of Public Debt in Ethiopia (1980-2023)	Alemayehu Geda y Addis Yimer, Addis Ababa University (AAU)
Policy Brief 6/2023	Policy Brief III - Etiopía: A Two-Edged Sword: The Impact of Public Debt on Economic Growth—The Case of Ethiopia	Addis Yimer y Alemayehu Geda, Addis Ababa University (AAU)
Documento de Trabajo No 1/2023	Documento de base “ <u>Desafíos Fiscales y Financieros de la Transición Climática en América Latina</u> ”	Luis Miguel Galindo (UNAM) y Fernando Lorenzo (CINVE/Red Sur)
Documento de Trabajo No 2/2023	Cambio climático, riesgos fiscales y deuda pública	Luis Miguel Galindo (UNAM) y Fernando Lorenzo (CINVE/Red Sur)
Documento de Trabajo No 3/2023	Pautas de consumo y fiscalidad medioambiental	Luis Miguel Galindo (UNAM) y Fernando Lorenzo (CINVE/Red Sur)
Documento de Trabajo No 4/2023	Incentivos a la inversión y transformación productiva sostenible	Andrés López (IIEP-UBA-CONICET/Red Sur) y Álvaro Ons Álvaro Ons (CINVE/Red Sur)
Documento de Trabajo No 5/2023	Estudio País: Construyendo un Futuro Sostenible en Bolivia	Omar Velasco, Wilson Jiménez, Josué Cortez y Diego Peñaranda (Fundación ARU)

Número	Tipo de publicación/Título	Autores/Institución
Documento de Trabajo No 6/2023	Estudio País: Construyendo un Futuro Sostenible en Honduras	Gerson Urtecho, Sergio Sánchez y Luis Miguel Galindo
Documento de Trabajo No 7/2023	Estudio País: Construyendo un Futuro Sostenible en Paraguay	Dionisio Borda, Juan Cresta, Fernando Masi, Fernando Ovando y Belén Servín (CADEP/Red Sur)
Documento de Trabajo No 8/2023	<u>Effects Of Gender-Inequality During Global Health Emergencies: Evidence From Nigeria</u>	Centre for the Study of the Economies of Africa (CSEA)
Documento de Trabajo No 9/2023	<u>Debt for Climate and Development Swaps in Nigeria</u>	Centre for the Study of the Economies of Africa (CSEA)
Documento de Trabajo No 10/2023	<u>Determining the Optimal Carbon Pricing for Nigeria</u>	Centre for the Study of the Economies of Africa (CSEA)
Documento de Trabajo No 11/2023	Sustainable, Inclusive and Environmentally Responsive Debt in Uganda: Implication of COVID 19	Economic Policy Research Centre (EPRC)
Documento de Trabajo No 12/2023	Profile of Ethiopian Debt and Its Institutional Challenges: An Exploratory Analysis	Getnet Alemu y Alemayehu Geda, Addis Ababa University (AAU)
Documento de Trabajo No 13/2023	Fundamental and Proximate Drivers of Public Debt in Ethiopia	Alemayehu Geda y Addis Yimer, Addis Ababa University (AAU)
Documento de Trabajo No 14/2023	A Two Edged Sword: The Impact of Public Debt on Economic Growth The Case of Ethiopia	Addis Yimer, African Child Policy Forum (ACPF) y Department of Economics, AAU, y Alemayehu Geda, Department of Economics, Addis Ababa University (AAU)

TABLA DE CONTENIDOS

I. CONTEXTO GENERAL	7
II. RIESGOS FISCALES Y FINANCIEROS.....	8
III. TRANSICIÓN CLIMÁTICA JUSTA.....	9
IV. PATRONES DE CONSUMO Y FISCALIDAD AMBIENTAL.....	10
V. IMPUESTO AL CARBONO.....	11
VI. INCENTIVOS A LA PRODUCCIÓN Y A LA INVERSIÓN.....	12
VII. NUEVAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN DE DEUDA.....	14

I. CONTEXTO GENERAL

Las tradicionales debilidades de las finanzas públicas en América Latina se intensificaron a partir de la pandemia del COVID-19. En muchos países, los aumentos de los déficits fiscales (globales y primarios) y los crecimientos registrados en el endeudamiento se han vuelto una amenaza sobre la sostenibilidad de la deuda pública. La caída de los ingresos fiscales, asociada a la abrupta contracción del PIB ocurrida durante la emergencia sanitaria, y al aumento de demandas que fueron atendidas con mayor gasto público, han reducido notoriamente los márgenes de maniobra de la política fiscal. Este proceso se ha visto exacerbado, recientemente, por el alza de las tasas de interés internacionales que vienen llevando adelante los bancos centrales de las principales economías avanzadas.

Los esfuerzos de consolidación fiscal que vienen llevando adelante los gobiernos de la región se han visto favorecidos por la reactivación económica post-pandemia. Las mejoras en las finanzas públicas se han apoyado en el aumento de las exportaciones, principalmente, de las correspondientes a rubros intensivos en recursos naturales, y en la reducción de los egresos públicos ocurrida como consecuencia del retiro de los programas transitorios implementados durante la pandemia. En el corto plazo, por tanto, los equilibrios fiscales y de deuda pública se encuentran, relativamente, controlados, pero una mirada de medio y largo plazo hace vislumbrar que las restricciones fiscales y de deuda volverán a convertirse en un severo condicionamiento para la gestión macroeconómica.

La realidad de los países de América Latina ilustra acerca de la necesidad de combinar la perspectiva de la sostenibilidad de las finanzas públicas, imprescindible para la estabilidad y la previsibilidad macroeconómica, con la necesidad de avanzar hacia una economía en que se asegure el uso sustentable de los recursos naturales y en que puedan darse respuestas adecuadas ante los desafíos del cambio climático. De este modo, la política fiscal y la gestión del endeudamiento público deberán contribuir en forma simultánea a la configuración de una nueva matriz de rentabilidades sectoriales y a promover una importante movilización de recursos públicos y privados para que puedan procesarse las transformaciones estructurales que se requieren para asegurar un estilo de desarrollo ambientalmente sostenible (economía baja en carbono y resiliente al cambio climático) y socialmente inclusivo.

La expansión de los niveles de actividad económica en América Latina ha estado acompañada por un aumento del ingreso y del empleo, por una expansión del consumo de las familias, por una dinámica expansiva de la inversión productiva y por una reducción de la pobreza. Sin embargo, estos avances han sido insuficientes para resolver diversos problemas estructurales como la pobreza extrema crónica, las desigualdades de género y la muy alta concentración del ingreso. El estilo de desarrollo de la región ha conducido a la intensificación de los efectos de múltiples externalidades negativas, como la contaminación atmosférica y las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que está erosionando las bases del actual dinamismo económico.

Los resultados de la investigación muestran que en el transcurso de las dos últimas décadas el crecimiento económico se ha visto afectado por shocks de diversa naturaleza e intensidad. Algunos de éstos tienen origen en acontecimientos -económicos y financieros- de origen externo, aunque también se observa una creciente influencia de eventos climáticos, que han impactado sobre la producción de sectores claves de la economía y que han tenido repercusiones significativas sobre las finanzas públicas. Se asiste, por tanto, a una creciente importancia fiscal y financiera de un conjunto de riesgos que tienen origen en eventos ambientales asociados al cambio climático.

II. RIESGOS FISCALES Y FINANCIEROS

La investigación permitió identificar las restricciones y limitaciones que implica el cambio climático para la política fiscal y para la gestión de la deuda pública en los países de América Latina, considerando el papel clave que desempeñan los riesgos físicos del cambio climático y los riesgos de la transición climática, incluyendo, además, sus potenciales efectos colaterales sobre la igualdad de género. Estos riesgos se manifiestan de diversa forma sobre las finanzas públicas, reduciendo ingresos fiscales e incrementando las necesidades de gasto público para contribuir a alcanzar una economía baja en carbono, resiliente al cambio climático y socialmente incluyente.

La evidencia a nivel regional muestra que existen importantes riesgos físicos del cambio climático y que los mismos tienen importantes implicaciones para el manejo de la política fiscal y para la gestión del endeudamiento público. Los riesgos físicos tienen origen en el calentamiento global y se expresan a través de una progresiva merma en la tasa de crecimiento promedio anual del PIB. Los riesgos de la transición climática, por su parte, están asociados a múltiples factores entre los que caben destacar: i) las **alteraciones de la estrategias económicas y ambientales**, ocasionadas a partir de cambios abruptos de las políticas públicas orientadas a alcanzar una economía carbono neutral entre los años 2050 y 2070; ii) la **obsolescencia tecnológica**, originada en la introducción de innovaciones que pueden volver incompatibles los actuales procesos de producción en determinados bienes y servicios, como consecuencia del mayor compromiso de las empresas con la sostenibilidad ambiental; iii) los **cambios en la condiciones de demanda**, asociados a modificaciones en los hábitos o preferencias de los consumidores hacia productos y servicios con menor contenido de carbono (más verdes o sustentables); iv) la **creciente importancia de las consideraciones de reputación por parte de las empresas**, impulsada por la rapidez con que se procesan las transformaciones en la demanda de ciertos bienes o servicios, debido a que determinados consumos no son sostenibles -o que tienen un alto contenido de carbono- y que, por ende, resultan incompatibles con la neutralidad del carbono.

Además del canal directo derivado del impacto sobre los niveles de crecimiento potencial del PIB, los efectos de los riesgos climáticos sobre las finanzas públicas se manifiestan a través de **cuatro canales de transmisión específicos**.

Pérdida de ingresos fiscales (tributarios y no tributarios), debido a la configuración de una amplia variedad de activos varados en actividades productivas con alto contenido de carbono. Este riesgo es más intenso en las actividades de producción de petróleo y gas. Las actuales previsiones de producción de hidrocarburos a escala global son inconsistentes con el Acuerdo de París de Cambio Climático y llevarían hacia el año 2030 a emisiones de CO₂e que representan más del doble de las comprometidas si se asume el objetivo de 1,5°C. En la región estos riesgos representarían para algunos países una pérdida significativa de ingresos petroleros y, por tanto, de recursos fiscales. La producción de petróleo en América Latina en los escenarios de transición climática deberá reducirse hacia el año 2035 a menos de 4 millones de barriles diarios, lo que representa aproximadamente 60% menos de producción petrolera previo a la pandemia del Covid-19. Este proceso podría ser, particularmente, complicado para países con exportaciones petroleras e ingresos fiscales derivados de combustibles fósiles. Las estimaciones indican que los ingresos públicos de la explotación de petróleo y gas representaron en promedio entre los años 2015 y 2019 el 16,7% de los ingresos públicos en Bolivia, el 2,2% en Brasil, el 24,2% en Ecuador, el 16,7% en Trinidad y Tobago, el 11,7% en México y el 5,6% en Colombia. Además, el petróleo representó el 98% de los ingresos de exportación en 2017 en la República Bolivariana de Venezuela.

Existencia de sistemas de subsidios al consumo de combustibles fósiles, cuyo costo depende del comportamiento de los precios internacionales del petróleo y el gas. En concreto, en varios países de la región el aumento del precio internacional del petróleo puede derivar en un aumento de los subsidios al consumo. Por ejemplo, se estima que el actual subsidio a los combustibles fósiles en América Latina es de alrededor de USD 46 millones. Es importante tener en cuenta que en la región el monto de los subsidios a los

combustibles fósiles se estima que asciende al promedio a aproximadamente el 1% del PIB en los países de América Latina, aunque en algunos países el costo fiscal de las políticas es considerablemente más elevado.

Disminución de ingresos tributarios provenientes de la recaudación de impuestos selectivos sobre el consumo de combustibles fósiles, vehículos y otros impuestos aplicados sobre bienes y servicios intensivos en carbono. En la totalidad de los países de la región la recaudación de impuestos sobre estos consumos representan una proporción importante de los ingresos fiscales, por lo que los esfuerzos de mitigación de las emisiones de GEI tendría impactos directos significativos sobre los actuales niveles de recaudación.

Aumento del aumento del gasto público para impulsar la transición climática justa. Estimaciones recientes para países de la región indican que para atender los desafíos del cambio climático se requieren anualmente inversiones en infraestructura de entre el 2% y el 8% del PIB y la financiación de sistemas de protección social para asegurar el acceso de la población a prestaciones básicas requeriría entre el 2% y el 5% del PIB. De este modo, una transición climática justa involucra un gasto anual, hasta 2030, de al menos entre 5% y 7% del PIB. Parte de estos gastos ya se están realizando.

III. TRANSICIÓN CLIMÁTICA JUSTA

La instrumentación de una transición climática justa implica implementar una nueva estrategia de desarrollo. La nueva estrategia implica, necesariamente, una reorientación de la política fiscal y una nueva gestión del endeudamiento público, en que se asuma como prioridad la movilización de recursos para concretar las transformaciones estructurales requeridas en las formas de producción y en las pautas de consumo predominantes en los países de la región. Las estimaciones disponibles sobre el esfuerzo fiscal necesario hacia el año 2030 para actuar de manera efectiva sobre la matriz emergente de riesgos asociados al cambio climático requiere sostener en el tiempo una inversión en infraestructura de entre el 2% y el 8% del PIB (**en parte esta inversión ya está siendo realizada, pero deberán reorientarse las prioridades**), a lo que deberían adicionarse recursos por un monto de entre el 2% y el 5% del PIB para atender los desafíos sociales y de entre 1% y 2% del PIB para la construcción de un sistema de cuidados infantiles, atendiendo consideraciones de género. Es probable, incluso, que para lograr un desarrollo sostenible a largo plazo, los requerimientos de recursos puedan ser aún mayores.

La evidencia considerada en el proyecto para América Latina muestra que en las actuales circunstancias la política fiscal y la gestión de la deuda pública siguen mostrando fragilidades y no se encuentran en condiciones de contribuir, en el largo plazo, a la construcción de una nueva economía baja en carbono, resiliente al cambio climático y socialmente incluyente. El enfoque metodológico aplicado se basa en la nueva literatura sobre riesgos físicos y de transición climática, para lo cual se consideró el conjunto de escenarios habitualmente considerados en la literatura especializada sobre el tema (NGFS, 2021): i) escenario inercial (*Business at Usual*, BAU) que representa el mantenimiento de la trayectoria histórica; ii) escenario ordenado que implica iniciar la mitigación de inmediato; iii) escenario desordenado que implica posponer el inicio de la mitigación hasta el año 2030. Además, se consideró en el análisis un escenario relevante desde la perspectiva de género, dada la relevancia que tienen las dimensiones de género para alcanzar un desarrollo sostenible.

Los ejercicios de simulación realizados muestran que el escenario inercial no es consistente con la construcción de una economía carbono neutral al 2050. Los resultados prospectivos para la región en su conjunto indican que la proyección pasiva de la actual estructura de producción y de consumo está asociada a un aumento continuo (e insostenible) de las emisiones de GEI. La realidad muestra, además, que la construcción de una economía carbono neutral en 2050 implicaría avances significativos en materia de eficiencia energética y de descarbonización de la economía, por cierto, muy superiores a las que se observan en el escenario inercial. En general, las estimaciones realizadas para el escenario ordenado requieren, al

menos, tasas de aumento de la eficiencia energética del 4% anual y tasas aún mayores en el escenario desordenado.

Los resultados de los ejercicios de simulación realizados indican que existe un dilema (*trade off*) entre objetivos fiscales, asociados a las necesidades de consolidación fiscal, y transición climática justa.

Esto se expresa en que el escenario desordenado genera una mejor situación en las finanzas públicas hasta el año 2030, como consecuencia de la postergación del inicio de los esfuerzos de mitigación. Sin embargo, este escenario reduce la probabilidad de alcanzar la meta de 1.5°C de aumento de temperatura y, además, requiere tasas de mejora de la eficiencia energética y de descarbonización muy elevadas, que no son creíbles y que indican un proceso de mitigación ineficiente desde el punto de vista económico.

IV. PATRONES DE CONSUMO Y FISCALIDAD AMBIENTAL

La evidencia aportada en el proyecto muestra que los patrones de consumo predominantes en los países de la región no son sostenibles. El perfil que ha mostrado el proceso de crecimiento económico reciente en América Latina ha provocado aumentos en consumos que son incompatibles con la sostenibilidad ambiental. En la mayor parte de los países se observa que la reducción del gasto en alimentos de las familias como proporción del gasto total viene acompañada del aumento del peso relativo de los gastos en transporte privado (combustibles y compra de autos), en educación privada, en salud privada y en electrodomésticos. Estos patrones de gasto indican un proceso de migración del transporte público al transporte privado, de la salud pública a la salud privada, de la educación pública a la educación privada y una mayor compra de aparatos electrónicos.

Estos patrones de consumo configuran sociedades crecientemente segmentadas y desiguales y, además, generan crecientes externalidades ambientales negativas, como la contaminación atmosférica y las emisiones de GEI que ocasionan el cambio climático. En este contexto, es difícil cumplir con las metas de descarbonización profunda de la economía requeridas para la una transición climática justa. De hecho, la creciente insatisfacción en las sociedades de América Latina sobre los servicios públicos explica, parcialmente, la paradoja de que cuando la población sale de la pobreza y llega a ingresar a la clase media baja abandona los servicios públicos y busca transitar hacia servicios privados de transporte, educación y salud, lo que acarrea costos monetarios crecientes. Este tipo de situaciones afectan muy especialmente a familias en que la jefatura del hogar está a cargo de una mujer, que suelen ser las más afectadas por este tipo de dinámica de los patrones de consumo.

La transformación en los patrones de consumo de la población que se requiere para avanzar hacia la neutralidad del carbono en el horizonte 2050-2070 no podrá realizarse sin la introducción de innovaciones tributarias. En ausencia de herramientas fiscales adecuadamente diseñadas, que aumenten el precio relativo de los bienes y servicios responsables de las externalidades ambientales y que ayuden a reducir los consumos responsables de las emisiones de GEI será imposible que se procesen cambios en las conductas de los consumidores.

Una reforma fiscal verde es fundamental para contribuir al Acuerdo de París de cambio climático, atender un conjunto de externalidades negativas ambientales y para alcanzar un manejo sostenible del déficit y de la deuda pública. La nueva estructura tributaria debiera contribuir a controlar las externalidades ambientales negativas, a través de la reducción de la demanda de los bienes y servicios causante de las mismas, y podría generar efectos colaterales positivos tales como una mayor eficiencia económica, un mayor crecimiento económico y una mejor distribución del ingreso. La nueva generación de impuestos ambientales debiera aplicarse, fundamentalmente, sobre el consumo de la energía producida a partir de combustibles fósiles (electricidad), del transporte y de otros bienes y servicios asociados a externalidades ambientales negativas, como los residuos derivados, por ejemplo, de aparatos electrónicos o plásticos, que ocasionan contaminación atmosférica local, de recursos hídricos y de suelos. Además, al

transporte privado, a través del consumo de combustible asociado, que ocasiona un conjunto de externalidades negativas como la contaminación atmosférica, la congestión y los accidentes viales, además de ser responsable de una parte importante de las emisiones de GEI.

La evidencia para América Latina sobre las consecuencias de la aplicación de impuestos ambientales es heterogénea y depende de los patrones de consumo existentes en cada país. En general, los impuestos ambientales reducen la externalidad negativa, pero no la eliminan completamente, pueden representar una fuente importante de ingresos fiscales para apoyar la transición climática justa. Ello se debe a que en la mayor parte de los países las elasticidades ingreso de la demanda de los bienes gravados son altas o cercanas a la unidad, mientras que las elasticidades precio de la demanda son claramente inferiores a la unidad (inelásticas). Esto se observa, por ejemplo, en la demanda de combustibles fósiles para transporte, por lo que en un escenario de crecimiento económico continuo y de aumento moderado de los precios relativos se proyectaría un aumento persistente del consumo de combustibles.

El perfil que exhiben los patrones de consumo de la población en América latina muestra que es posible implementar una nueva estrategia fiscal verde que contribuya a reducir externalidades negativas, genere ingresos fiscales adicionales y aporte efectos positivos sobre la distribución del ingreso. En general, se observa que los impuestos selectivos (*excise taxes*) sobre los vehículos automotores, o sobre los combustibles fósiles consumidos por el transporte privado, tienen efectos progresivos de primera vuelta en la distribución del ingreso, y en el caso en que así no fuera, es posible diseñar estrategias de reciclaje fiscal (acciones de compensación) que contribuyan a mitigar potenciales impactos regresivos en la distribución del ingreso. El análisis de los patrones de consumo muestra que es posible identificar una estrategia de largo plazo en que se asocie la descarbonización profunda con la mejora en la distribución del ingreso. En la medida en que el gasto en electricidad, agua y transporte representa entre el 20% y el 25% del gasto total de los hogares, la reducción de los costos de transporte y de electricidad asociado al mayor uso de energías renovables puede traducirse en una reducción del gasto en estos rubros que permitiría flexibilizar la restricción presupuestal para los hogares de menores ingresos.

V. IMPUESTO AL CARBONO

Una estrategia de política fiscal verde en la región, que incorpore a los sistemas tributarios un impuesto al carbono, cuyo monto se encuentre razonablemente relacionado con las estimaciones actuales del Costo Social del Carbono, podría contribuir a recaudar en promedio entre el 1% y el 2% del PIB. La implementación de esta modalidad tributaria podría contribuir a la sostenibilidad fiscal en los escenarios de aumento del gasto público, aunque no resultaría suficiente para compensar las pérdidas de ingresos por activos varados (con precios al carbono bajos o moderados). Una estrategia de este tipo implicaría, además, aprovechar el “doble dividendo” asociado a controlar las externalidades negativa y contribuir, simultáneamente, a mejorar la distribución del ingreso.

La determinación del precio del carbono representa una señal fundamental para la transición climática. Sin embargo, la baja elasticidad precio de la demanda de los bienes con alto contenido de carbono (por ejemplo, en el caso de los combustibles fósiles) indica que esta estrategia debe de estar acompañada de nuevos marcos de regulación y debe fortalecerse con inversiones en nuevas infraestructuras, que ayuden a reducir las elasticidades ingresos de las demandas de algunos bienes y servicios, y a aumentar la elasticidad precio de la demanda de los bienes y servicios intensivos en emisiones de carbono.

VI. INCENTIVOS A LA PRODUCCIÓN Y A LA INVERSIÓN

La mayoría de los países de América Latina cuenta con incentivos a las inversiones relativamente generosos, en el marco de instrumentos de escasa focalización en términos de objetivos de desarrollo, en particular, en relación con la transición climática. Las excepciones relevantes corresponden a los regímenes sectoriales de promoción de la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables y, en bastante menor medida, a aquéllos que promueven la producción de biocombustibles y la reforestación. Son habituales los programas de incentivos de amplio alcance sectorial sin exigencias de contrapartidas específicas o con la exigencia de contrapartidas de tipo tradicional, esto es, montos de inversión, creación de puestos de trabajo y/o localización en un área de desarrollo preferente.

Los incentivos a las inversiones en los países de la región están ampliamente dominados por los incentivos de tipo tributario, con una utilización intensiva de *tax holidays* (exoneraciones totales o parciales del impuesto a la renta corporativa), otorgadas con frecuencia en el marco de regímenes de zonas francas o similares. Por su parte, los apoyos financieros consisten fundamentalmente en créditos preferenciales y sistemas de garantías de crédito para capital de trabajo y la adquisición de bienes de activo fijo, que en la mayoría de los casos aplican exclusivamente a MIPYMES.

El punto de partida caracterizado por incentivos a las inversiones escasamente focalizados y relativamente generosos, y casi exclusivamente de tipo tributario, revela la oportunidad de contar con incentivos rediseñados y significativos en un sistema de promoción de inversiones orientado a la transición climática, pero con la restricción de tener que recurrir fundamentalmente a incentivos tributarios. En un contexto de restricciones fiscales cabe esperar que los procesos de reformulación de los incentivos a las inversiones tengan también como objetivo la reducción del gasto tributario y que prevean seguir recurriendo a mecanismos que implican una renuncia fiscal en lugar de un egreso.

Los incentivos a las inversiones adecuadamente condicionados a través de contrapartidas y requisitos específicos tienen el potencial de contribuir a la transición climática en tanto pueden incidir en las tecnologías empleadas, la estructura sectorial de la producción y ciertos comportamientos de los productores. A estos efectos, los requisitos y contrapartidas de fundamento ambiental deben condicionar el acceso a cualquier nivel de beneficios y no ser simplemente alternativas para obtener beneficios adicionales. Se trata de evitar los programas de incentivos que pueden tener algún componente verde, pero permiten obtener beneficios sustantivos sin satisfacer tal componente.

Cuando se parte de programas de incentivos de amplio alcance sectorial y sin contrapartidas en materia ambiental, la consecuencia práctica del rediseño no es tanto pasar a otorgar incentivos a los proyectos que contribuyen a la transición climática, sino dejar de otorgar incentivos a aquellos que no contribuyen. El rediseño de los incentivos supone retirar beneficios o encarecer el acceso, en el marco de una priorización de sectores o actividades, cuestiones que pueden motivar a los grupos de presión y exigen de un alto grado de legitimidad y prioridad de la transición climática en la agenda de gobierno, como condición para alinear actores públicos y privados, así como para establecer compromisos de mediano y largo plazo.

El rediseño de los incentivos a las inversiones con un objetivo de transición climática implica alterar uno de los principios básicos habituales de los sistemas de incentivos tradicionales, específicamente, el objetivo de promover proyectos de inversión *green field* o aquéllos que determinan un incremento significativo en la capacidad de producción de empresas en funcionamiento. En la medida que interesa la reconversión hacia tecnologías reducidas en emisiones de GEI, la ampliación de la capacidad productiva no es determinante y está bien fundado un incentivo que promueve la simple sustitución de maquinarias y equipos o reforma de instalaciones, siempre que la actualización conlleve una reducción en las emisiones o una mayor capacidad de adaptación al cambio climático.

Si bien el rediseño del sistema de incentivos a las inversiones va a depender de la situación específica en cada uno de los países, es posible identificar un conjunto de lineamientos generales que ayudaría a definir un sistema reformulado y orientado a la transición climática:

- Incentivos a las inversiones de alcance general con requisitos en materia de eficiencia energética, reducción de emisiones o adaptación al cambio climático, que deben cumplir maquinarias y equipos, plantas industriales, edificios y otras instalaciones, orientados esencialmente a la sustitución o reconversión de equipos e instalaciones existentes.
- Programas de incentivos a las inversiones en actividades que representan las principales fuentes nacionales de emisiones, con el objetivo de reducirlas (típicamente, sector agropecuario, transporte y logística, y ciertos subsectores industriales).
- Programas de incentivos a las inversiones en la producción de energía eléctrica de fuentes renovables, producción de biocombustibles, actividades bajas en emisiones y de alta productividad y actividades de las cadenas de las tecnologías limpias, así como la gestión eficiente de residuos sólidos y mecanismos de economía circular.
- Promoción de la asociatividad empresarial como instrumento para viabilizar inversiones en mitigación y adaptación al cambio climático que exceden las posibilidades de empresas individuales y suelen requerir la cooperación de productores de un mismo sector de actividad y una misma región (por ejemplo, sistemas de riego y gestión de residuos sólidos).
- Incentivos al gasto en I+D destinada a innovaciones tecnológicas en productos (bienes y servicios) y/o procesos que contribuyan a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Los incentivos rediseñados plantean requerimientos de capacidades de diseño e implementación de políticas públicas muy superiores a los implícitos en los mecanismos vigentes de escasa focalización: identificación precisa de acciones y actividades; definición, monitoreo y control de las contrapartidas; evaluación de resultados e impactos; y revisión sistemática y ajuste de los instrumentos. Adicionalmente, esto debe realizarse en el marco de la necesaria coordinación e integración de las áreas de políticas ambientales y de desarrollo productivo, en sectores públicos donde lo habitual es la fragmentación y la compartimentación de la gestión.

La promoción de inversiones orientada a la transición climática y, en consecuencia, a la transformación productiva, exige un cambio profundo en los procesos de formulación de políticas de los países de la región. Las áreas de política involucradas en el problema del desarrollo productivo sostenible son múltiples e incluyen, además de las dimensiones ambientales y productivas, las de educación y formación, infraestructura, relaciones laborales, cooperación internacional, ciencia y tecnología, finanzas, entre otras. En esencia, se trata de una nueva forma de trabajar basada en coordinación y colaboración interinstitucional, multidisciplinariedad, flexibilidad organizacional, horizontes más largos y diálogo público-privado efectivo, en el contexto de una actitud más favorable a la innovación. Esto impone un gran desafío a gobiernos y sistemas políticos, en tanto exige alterar comportamientos tradicionales muy arraigados, que en varios casos han sido objeto de intentos de modificación en el pasado.

Si bien la transición hacia las políticas reformuladas va a estar determinada por las características de cada uno de los países, es posible identificar oportunidades de cooperación regional a partir de problemáticas que pueden ser comunes a varios de ellos, tales como, el tratamiento de subsectores agropecuarios atrasados y socialmente relevantes, o la reformulación de los regímenes de zonas francas o similares.

VII. NUEVAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN DE DEUDA

Desde la perspectiva de la gestión del endeudamiento público la región enfrenta múltiples desafíos en materia de financiamiento sostenible. Algunos países, sobre todo los que han registrado mayores incrementos en sus niveles de endeudamiento y los que tienen importantes requerimientos financieros en el futuro inmediato, deberán reestructurar los compromisos contraídos con sus acreedores (inversores privados y organismos financieros multilaterales). La reestructuración de los abultados endeudamientos públicos aparece como una dimensión que afecta a la estabilidad macroeconómica, pero que puede representar una oportunidad para emprender reformas profundas en las políticas fiscales. En este contexto, las eventuales negociaciones sobre reestructuración del endeudamiento deben ser visualizadas como instancias propicias para procesar avances en sostenibilidad ambiental y social.

Las transformaciones que se vienen procesando en el comportamiento de los inversores institucionales y en las políticas crediticias de los organismos financieros multilaterales muestran que el acceso al financiamiento se encuentra cada vez más asociado al compromiso de los países deudores con el cambio climático y a la efectividad de las acciones de los gobiernos en materia de sostenibilidad ambiental y social. La adopción de una política de financiamiento que incorpore, de forma explícita, la sostenibilidad del estilo de desarrollo se convierte, de hecho, en un eje fundamental de las estrategias financieras. Para avanzar en esta dirección, los países de la región tendrán que movilizar flujos de recursos con criterios y objetivos ambientales y sociales, con impactos positivos concretos y verificables, que permitan avanzar en el cierre de brechas económicas y sociales, sin comprometer la sostenibilidad de los recursos ambientales.

En el transcurso de los dos últimos años ha comenzado a extenderse una transformación financiera de gran envergadura que está implicando avances acelerados de la incorporación de criterios de desarrollo sostenible en las decisiones de los inversores institucionales. La toma de conciencia sobre las amenazas que implica el actual estilo de desarrollo sobre el futuro económico y social puede considerarse como un hito de gran trascendencia, que puede acelerar el proceso de cambio en los comportamientos de empresas y personas que sirven de telón de fondo para entender las crecientes amenazas que acarrea el cambio climático y la extensión de la desigualdad con que amplios sectores de la sociedad acceden a bienes y servicios fundamentales para asegurar el bienestar.

A este proceso se han sumado las nuevas estrategias de las instituciones financieras internacionales que, desde hace un buen tiempo, han venido incorporando las dimensiones de sostenibilidad ambiental y social en su cooperación con los países. De hecho, la mayoría de los organismos financieros multilaterales ha incorporado estándares de “inversión responsable y sostenible” en las asignaciones de recursos y en los programas de desembolso de los créditos otorgados. Las innovaciones financieras relacionadas con el desarrollo sostenible se encuentran en plena fase expansiva. Puede afirmarse, incluso, que el rápido progreso que se viene registrando en los mercados financieros constituye una palanca que puede acelerar el abandono de prácticas y conductas que se encuentran en la base misma del carácter insostenible que tiene la actual trayectoria de desarrollo (inercial).

Los beneficios que podrían derivarse del avance de las finanzas sostenibles tienen relación con el carácter permanente que parecen ir adquiriendo las nuevas condiciones para el acceso al financiamiento soberano. La realidad actual que la sostenibilidad climática, ambiental y social debe considerarse en simultáneo con la sostenibilidad intertemporal de las finanzas públicas. La relevancia que adquieren las dimensiones de sostenibilidad ambiental, climática y social en la gestión financiera implica que deberán transformarse las herramientas fiscales y asumir un papel más protagónico con el desarrollo de sistemas transparentes de programación, medición, reporte y verificación de una Política Nacional de Cambio Climático.

Para avanzar en este camino deben incorporarse criterios e indicadores para el manejo de la deuda pública consistentes con la descarbonización profunda y con la construcción de nueva economía verde. Ello está asociado a la capacidad de incursionar en emisiones temáticas (verdes, carbono o sociales) y financiamientos internacionales climáticos y sostenibles. A las evidentes ventajas financieras que se derivarían de las nuevas prácticas financieras verdes habría que agregar los beneficios intangibles que los países podrían lograr en términos reputacionales por adherir a los esfuerzos internacionales en materia de cambio climático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cameron, H., O'Callaghan, B., Stern, N., Stiglitz, J. and Dimitri Zenghelis (2020) Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 36, Issue Supplement_1, 2020, pages S359-S381, <https://doi.org/10.1093/oxrep/gra015>.
- CEPAL (2021), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>.
- Delgado, Raúl., Huáscar. Eguino y Aloisio. Lopes (ed) (2021), *Política fiscal y cambio climático. Experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe*, Banco Inter-Americano de Desarrollo (IDB).
- Dell, Melissa, Benjamin F. Jones, and Benjamin A. Olken. 2014. "What Do We Learn from the Weather? The New Climate-Economy Literature." *Journal of Economic Literature*, 52 (3): 740-98.
- Galindo, Luis, Bridget Hoffmann, Adrien Vogt-Schilb (2022). *¿Cuánto cuesta lograr los objetivos del cambio climático en América Latina y el Caribe?* Banco Interamericano de Desarrollo
- NFGS (2021), *NGFS climate scenarios for central banks and supervisors*, Network for Greening the Financial System.
- Titelman, D., N. Pérez, M. Hanni, C. Pérez and M. Saade (2022), *Fiscal Impact Estimates of a Net-Zero Emissions Transition for Major Hydrocarbon Producers in Latin America and the Caribbean*, Task Force on Climate, Development and the International Monetary Fund [en línea] <https://www.bu.edu/gdp/2022/04/05/fiscalimpact-estimates-of-a-net-zero-emissions-transition-for-major-hydrocarbon-producers-in-latinamerica-and-the-caribbean/>.
- Ruiz-Huerta, J. (presidente) (2022), *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, Comité de personas expertas, Madrid.
- Stern, N. 2006. *Stern Review on the Economics of Climate Change*. Disponible en www.sternreview.org.uk