

A stylized illustration of an Asian city skyline against a blue background. The skyline features several prominent buildings: a tall, thin tower with a spherical top, two towers with tiered, pagoda-like tops, and a very tall, slender skyscraper. The buildings are rendered in white and light blue, with a dark blue silhouette of the city below them.

EMERG

climática en Asia

A stylized illustration of a city skyline with various skyscrapers in shades of white, light blue, and dark blue against a solid blue background. The buildings are simplified geometric shapes, some with unique architectural details like spires or rounded tops. The overall style is modern and graphic.

FINANZAS Y DESARROLLO

La política fiscal puede ayudar a enfrentar el cambio climático en Asia, la región más afectada por el calentamiento global

Era Dabla-Norris, James Daniel y Masahiro Nozaki

El cambio climático es el desafío que define nuestro tiempo y es mucho lo que hay en juego para la región de Asia y el Pacífico. El incremento de la temperatura en Asia es dos veces más veloz que el promedio mundial, lo que está relacionado con un aumento de la frecuencia y la gravedad de los desastres naturales asociados al clima. Tan solo en 2019, la India se vio afectada por una fuerte ola de calor que generó escasez de agua en partes del país. Las lluvias torrenciales en Asia meridional obligaron a un desplazamiento masivo de la población, en tanto los niveles de agua en el delta del Mekong descendieron hasta mínimos sin precedentes debido a un clima seco intenso. Australia sufrió incendios forestales históricos a causa de una sequía especialmente severa. Y más de 25 ciclones tropicales causaron estragos en las costas de los océanos Pacífico e Índico. Según las proyecciones, los riesgos climáticos se intensificarán en el futuro.

El aumento de los niveles del mar a raíz del calentamiento global está erosionando las tierras cultivables en zonas costeras de poca elevación, lo que pone en peligro los ingresos rurales, la seguridad alimentaria y las exportaciones de materias primas. Para mediados de siglo, el aumento de las aguas impactará a casi 1.000 millones de personas en la región de Asia y el Pacífico. Megaciudades como Bombay, Dacca, Bangkok, Ho Chi Minh City, Yakarta y Shanghai corren el riesgo de quedar sumergidas. Indonesia ya está planificando el traslado de su capital Yakarta, con gran densidad de población, a la isla de Borneo para proteger a sus residentes de inundaciones peligrosas. En el caso de los pequeños países insulares del Pacífico, como las Islas Marshall, Kiribati y Tuvalu, el aumento del nivel del mar pone en riesgo su mera existencia.

Pero, si bien la región de Asia y el Pacífico se ve muy afectada por el cambio climático, también es una causa fundamental del problema. La región produce la mitad de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) del mundo y alberga a los cinco países que más emiten gases de efecto invernadero. En vista de la gran proporción de emisiones que genera Asia, las cuales se espera que aumenten en el futuro, las políticas que adopten China, India y otros grandes emisores de CO₂ para frenarlas serán un elemento determinante del esfuerzo mundial.

Además de contribuir al calentamiento del planeta, las emisiones provocadas por la generación eléctrica a partir de carbón y por las manufacturas con uso intensivo de carbón en Asia (como el acero y el cemento, los vehículos automotores, la agricultura, y la cocina y calefacción en los hogares) han causado niveles peligrosamente altos de material particulado en el aire (McKinsey Global Institute, 2020). Delhi, Dacca, Ulán Bator, Katmandú, Beijing y Yakarta están hoy entre las 10 ciudades más contaminadas. Urge contener la utilización de combustibles fósiles para lograr una fuerte reducción de la contaminación atmosférica, un factor importante de mortalidad y de enfermedades respiratorias en los países en desarrollo de Asia.

El cambio climático constituye una amenaza al crecimiento, la subsistencia, la productividad y el bienestar en todos los países de la región. Pero la política fiscal puede intervenir para dar respuesta al problema. En nuestro estudio reciente, analizamos cómo los responsables de las políticas en la región de Asia y el Pacífico pueden acelerar los esfuerzos de mitigación y adaptación, aplicando una política fiscal para controlar las disyuntivas políticas y facilitar la transición hacia una economía de bajo carbono (Alonso *et al.*, 2021).

Prevenir una mayor acumulación de riesgos

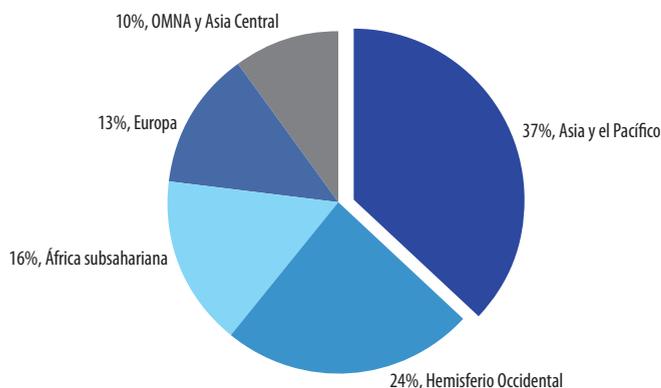
Gran parte de Asia ya está respondiendo a los desafíos de mitigar los efectos del cambio climático. Prácticamente todos los países han asumido o actualizado compromisos en el marco del Acuerdo de París, el acuerdo mundial histórico sobre reducción de emisiones. Recientemente, China dio a conocer su objetivo de lograr una huella neutral de carbono (cero emisiones netas de CO₂) antes de 2060. Corea y Japón se han comprometido con ese mismo objetivo para 2050. Sin embargo, se debe hacer más para ampliar la escala y acelerar la transición hacia una economía de bajo carbono. Lograr este objetivo ambicioso requerirá cambios en la producción y en los patrones de consumo, además de una transformación en la utilización de la energía, el transporte y las tierras.

Un impuesto al carbono, que grave las emisiones, puede ser una herramienta eficaz para reducir las emisiones de CO₂ (FMI, 2019). Tomemos el caso

Gráfico 1

Expuesta a desastres

En comparación con otras regiones, la región de Asia y el Pacífico registra un número más elevado de desastres ocasionados por el clima, con una frecuencia y gravedad cada vez mayor. (incidencia de desastres ocasionados en su totalidad por el clima, 2000–19)



Fuente: EM-DAT 2020.

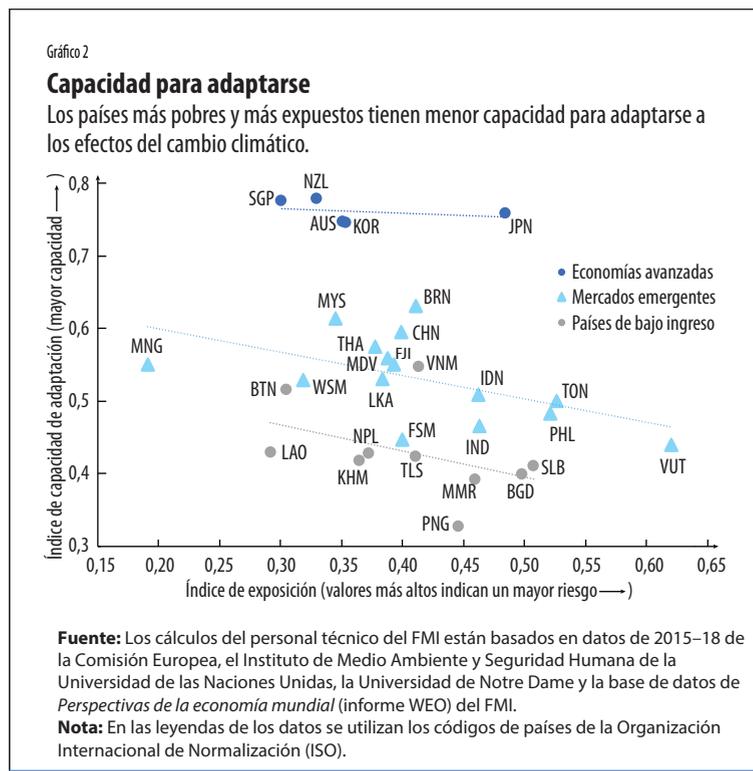
Nota: OMNA = Oriente Medio y Norte de África.

de Vietnam, que ha dependido enormemente de los combustibles fósiles para su rápida industrialización y es también uno de los países del mundo más expuesto a amenazas. La introducción gradual de un impuesto al carbono de USD 25 la tonelada en la próxima década ayudaría al país a cumplir los objetivos de mitigación que fija el Acuerdo de París. Una mayor tarificación del carbono generaría incentivos para un uso más eficiente de la energía e induciría a pasar a usar energías renovables. Los ingresos generados por el carbono del orden del 1% del PIB podrían entonces usarse para financiar los planes de adaptación y mitigación del país o para satisfacer otras necesidades de desarrollo social.

La política fiscal también puede ayudar a resolver el problema de la contaminación atmosférica de la región. En China, India y Mongolia, alrededor del 68%–80% de las emisiones tienen origen en el carbón. Podría considerarse un impuesto específico que grave la producción o el consumo de carbón en estos países a una tasa equivalente al impuesto al carbono. El impuesto al carbono en India, que se introdujo en 2010 y se duplicó en 2020, podría fortalecerse aún más. Un impuesto al carbón equivalente a USD 25 por tonelada podría salvar alrededor de 3 millones de vidas tan solo en China para 2030.

Un elemento fundamental para facilitar la transición hacia una economía de bajo carbono consistirá en controlar los posibles efectos secundarios, como el aumento de los costos de la energía para los hogares y empresas, el desplazamiento de la mano de obra y el impacto desigual en las regiones. Pero los efectos de las políticas varían entre países. Por ejemplo, si se implementa un impuesto al carbono, este tendría efectos moderadamente regresivos en China y Mongolia (recaería en forma desproporcional en los pobres), pero moderadamente progresivos en India (recaería en forma desproporcional en los ricos). Los países con impuestos regresivos al carbono deben respaldar a los individuos, como los mineros del carbón, cuyos medios de vida dependen del empleo en el sector de la energía. Estos trabajadores suelen ser relativamente pobres y pueden tener dificultades para pasar a sectores de crecimiento (incluidas plantas de energía renovable).

Para compensar las consecuencias negativas de la transición, los gobiernos tendrán que encontrar mecanismos de compensación para los hogares y las empresas. Por ejemplo, en India, una transferencia universal de suma fija (posiblemente usando números de identificación Aadhaar) financiada con la recaudación de un impuesto al carbono mejoraría la situación del 80% de los hogares y reduciría la desigualdad. En China, una transferencia universal de suma fija por persona y un subsidio a los hogares rurales reducirían la desigualdad. Los trabajadores desplazados de los sectores afectados podrían recibir beneficios por



desempleo ampliados, capacitación y servicios de reinserción laboral. Y un mayor gasto público —por ejemplo, en infraestructura pública limpia— podría crear nuevos empleos en sectores de bajo carbono. Los gobiernos podrían también evaluar la instauración de incentivos de mercado que promuevan el acceso a financiamiento verde para flexibilizar las limitaciones financieras de las empresas.

Los gobiernos de la región también han adoptado un gama de otros instrumentos para abordar la mitigación climática, entre ellos sistemas de comercio de emisiones, en los cuales el gobierno fija límites para las emisiones y permite que el mercado determine el precio. Actualmente, el comercio de emisiones se limita a empresas de generación de energía y a grandes industrias y, por lo general, cubre tan solo la mitad de las emisiones nacionales en la mayoría de los países de la región, como China y Corea. Ampliar la cobertura de estos sistemas a usuarios de menor escala podría ayudar. Y también podrían hacerlo las medidas complementarias como los aranceles-reembolso, que imponen una escala móvil de aranceles o reembolsos para productos y actividades particulares por encima o por debajo de determinadas tasas de emisión. Por último, el endurecimiento de las normas que regulan la calidad del aire y de los combustibles y las emisiones de los vehículos contribuiría a los esfuerzos de descarbonización. Estos esfuerzos podrían complementarse con inversiones en un sistema de transporte público limpio, redes de electricidad inteligentes para incorporar fuentes renovables en la generación de energía y la modernización de edificios para una mayor eficiencia energética (FMI, 2020).

Se acelera la adaptación

Sería fundamental mejorar la capacidad adaptativa para compensar los daños y perjuicios causados por peligros climáticos más severos, los desastres climáticos más frecuentes, o ambos. Para ello se deberán desarrollar sistemas de advertencia temprana, construir infraestructura resiliente, reducir la exposición y asegurar que se cuente con los mecanismos de financiamiento apropiados. Sin embargo, las brechas en la capacidad adaptativa aún son grandes en los países insulares del Pacífico, como Vanuatu y Tonga, y en economías en desarrollo como Bangladesh, Filipinas e Indonesia. La adaptación también puede conllevar elecciones difíciles en cuanto a qué proteger, cómo reubicar y cómo resguardar a las poblaciones más vulnerables.

La adaptación puede conllevar elecciones difíciles en cuanto a qué proteger y cómo reubicar a la gente.

A pesar de los desafíos, muchos países de la región han estado a la vanguardia de las iniciativas de adaptación. Japón, Singapur y Tailandia están entre los países del mundo que mejores resultados han tenido en la adopción y la implementación de marcos para identificar, evaluar y reducir los riesgos de desastres naturales. Entre las medidas adoptadas se incluyen el restablecimiento de los manglares, la protección de arrecifes de corales y la adopción de planes de adaptación local y nacional. Sin embargo, incluso en estos países, los gobiernos podrían hacer más para estimar el costo total y dar prioridad a los planes de adaptación, además de ponderar los crecientes riesgos climáticos en sus decisiones de infraestructura.

La construcción de capacidad adaptativa requerirá mucha inversión, pero también hay oportunidades. Economías en desarrollo como Vietnam e Indonesia tienen grandes necesidades de infraestructura y zonas urbanas en crecimiento. Esto significa que pueden asegurar que las construcciones sean más resilientes y puedan resistir mejor los crecientes riesgos de cambio climático. Las nuevas carreteras podrían incorporar sistemas de drenaje para soportar precipitaciones más abundantes o construirse en terrenos más elevados para reducir el riesgo de inundaciones, lo que tiene un costo relativamente bajo.

En otros países, aumentar la resiliencia implicará la rehabilitación de activos existentes con exposición al clima o el desarrollo de infraestructura de protección costera, lo que puede ser mucho más costoso. La inversión pública necesaria para la infraestructura resistente al clima se estima en un 3,3% promedio del PIB anual para la región. Pero el costo de desarrollar infraestructura de protección costera es desproporcionadamente elevado en muchos países insulares del Pacífico. Por ejemplo, en Tonga, las

necesidades de inversión relacionadas con el clima (de las cuales, la inversión en adaptación representa una gran parte) se estiman en 14% del PIB anual durante 10 años (FMI, 2020b). Filipinas, Indonesia y Laos también necesitan una cantidad importante de inversión pública debido a su gran stock de activos con exposición. Dados estos altos costos, urge comenzar a realizar mejores construcciones para evitar una mayor acumulación de activos vulnerables.

Invertir en infraestructura adaptativa puede generar altas rentabilidades. Puede liberar capital privado, incluso mediante una reducción del riesgo y de los daños por desastres, limitar el gasto en recuperación de desastres y el sobreendeudamiento y garantizar una recuperación más rápida de la actividad económica. Pero el financiamiento de medidas de adaptación es particularmente importante en vista del gran tamaño de las necesidades de infraestructura en muchos países. La movilización del ingreso, la priorización del gasto y la eficiencia serán importantes para aliviar la tensión entre crecimiento y deuda. Los países insulares del Pacífico, de bajo ingreso, más vulnerables y con espacio fiscal limitado, requerirán financiamiento concesionario para hacer frente a las necesidades de adaptación.

Aprovechar las sinergías

El desafío climático es significativo y urgente para la región de Asia y el Pacífico, de modo que los gobiernos deben aprovechar la oportunidad de acelerar las tareas de adaptación y mitigación que ya están en marcha.

Los paquetes fiscales para comenzar la recuperación de la COVID-19 deben aprovechar las sinergías entre las necesidades de infraestructura y las oportunidades de reducir las emisiones y la adaptación. La innovación en infraestructura y en tecnologías favorables al clima (por ejemplo, captación y almacenamiento de carbono) puede ayudar a reducir el costo de la mitigación. En este sentido, la región está bien posicionada pues países como China y Japón ya están a la vanguardia de la innovación, desde vehículos eléctricos hasta energías renovables. Una promoción más activa de las finanzas verdes también permitirá garantizar que se canalicen más recursos hacia inversiones resilientes al clima y de bajo carbono. **FD**

ERA DABLA-NORRIS es Jefa de División y **MASAHIRO NOZAKI** es Subjefe de División, ambos en el Departamento de Asia y el Pacífico del FMI. **JAMES DANIEL** es Director Adjunto en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias:

Alonso, C., V. Balasundharam, M. Bellon, E. Dabla-Norris, C. Chen, D. Corvino, J. Daniel, J. Kilpatrick y N. Nozaki 2021. *Fiscal Policies to Address Climate Change in Asia and the Pacific*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2020a. "La mitigación del cambio climático". *Perspectivas de la economía mundial*, capítulo 3. Washington, DC, octubre.

—. 2020b. Tonga: Technical Assistance Report—*Climate Change Policy Assessment*. IMF Country Report 20/212. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

McKinsey Global Institute. 2020. *Climate Risk and Response in Asia*.