



Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19

Esta nota forma parte de la serie preparada por el Departamento de Finanzas Públicas para ayudar a los países miembros a abordar la emergencia de la COVID. Las opiniones expresadas en este documento son las del personal técnico del FMI y no representan necesariamente las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia de la institución.

Ecologizar la recuperación

La política fiscal en todo el mundo está concentrada, como es debido, en combatir la crisis económica inducida por la COVID-19. Pero la crisis del cambio climático persiste, al igual que la necesidad de tomar medidas de política decisivas para abordar el problema. De hecho, las decisiones que se tomen ahora para afrontar la crisis de la COVID-19 pueden determinar la situación del clima, y de la salud humana, por decenios. Por esta razón es necesario que las autoridades fiscales incorporen consideraciones ecológicas en su respuesta a la crisis, a fin de evitar que una crisis desemboque en otra. Es posible que después de la crisis de la COVID-19 se incremente el respaldo público a favor de estas medidas.

Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a cdsupport-macrofisc@imf.org

I. CONTEXTO: LA CRISIS DE LA COVID NO CAMBIARÁ EL CLIMA, PERO LA RESPUESTA A LA CRISIS SÍ LO HARÁ

La crisis económica inducida por la COVID-19 no alterará el reto climático básico, ni tampoco la respuesta adecuada. Incluso una recesión mundial prolongada tendría solo un impacto moderado en el volumen de emisiones de gas de efecto invernadero en atmósfera. Por lo tanto, sigue siendo esencial elevar el costo de las emisiones, un aspecto clave de la solución al problema central del cambio climático, es decir, las externalidades. Y las medidas de política requeridas siguen siendo de gran alcance; por ejemplo, para detener el calentamiento mundial en 2°C o menos sería necesario adoptar gradualmente, hasta 2030, políticas equivalentes a un impuesto mundial de por lo menos USD 75 por tonelada, mientras que el actual precio mundial medio del carbono es de USD 2 por tonelada¹.

Las decisiones que se tomen ahora determinarán el clima por décadas. El efecto combinado de una crisis sanitaria y económica constituye una amenaza grave para las economías y la vida humana y, como es lógico, ha llevado a la adopción de rápidas y extraordinarias medidas de política en todo el mundo. La profundidad de la crisis y la amplitud de la respuesta implican que las medidas de política que se tomen ahora probablemente tendrán efectos duraderos en la economía mundial y determinarán la estructura de las sociedades en los

¹ Basado en estudios que se resumen en el informe Monitor Fiscal del FMI, de octubre de 2019.

próximos decenios. Esto a su vez incidirá en las emisiones y el clima. Por ejemplo, salvo que se fijen precios adecuados para la energía, la inversión adicional inducida por el estímulo se distribuirá deficientemente entre sectores no contaminantes y contaminantes.

Las autoridades fiscales por ende deben propiciar una recuperación «verde». En la fase inmediata de contención de la crisis, el margen para una recuperación «verde» quizá sea limitado, dada la absoluta prioridad de proporcionar alivio urgente a hogares y empresas, la cual no puede verse retrasada o relegada por consideraciones relacionadas con el clima. Pero conforme la economías se estabilicen y los confinamientos se relejen, el margen y la necesidad de un estímulo fiscal de base amplia serán mayores, en especial en lo que se refiere a la toma de medidas ecológicas que incentiven tanto la demanda agregada como el empleo. E incluso en la fase de contención de la crisis podrían adoptarse medidas de política que faciliten el cumplimiento de las metas climáticas, sin socavar la eficacia de las políticas de contención.

El apoyo público a las políticas verdes puede aumentar tras la crisis de la COVID-19. Las autoridades podrán trazar similitudes con las pandemias para plantear los siguientes argumentos: 1) las crisis climáticas quizá parezcan remotas, pero pueden asestar golpes rápidos, 2) la preparación es esencial y toma años, y 3) el costo de prepararse es insignificante frente al costo de no prepararse. De hecho, la moderación de las emisiones probablemente reduciría el riesgo de enfermedades respiratorias (por ejemplo, las causadas por la contaminación atmosférica)².

Los ministros de Hacienda deberían procurar que estas políticas y proyectos sean de arranque inmediato (*shovel-ready*). Ya se están elaborando programas de estímulo, y estas políticas y proyectos ecológicos tendrán que estar disponibles en poco tiempo para que puedan ser incorporados en los programas. Esta fase de preparación además puede incluir el desarrollo de capacidad dentro de los ministerios de Hacienda para ayudar a administrar la fase de aplicación de los componentes ecológicos del estímulo.

II. ACCIONES: MEDIDAS DE POLÍTICA PARA ECOLOGIZAR LA RECUPERACIÓN

Cada país estará en una situación diferente, por ejemplo en lo que se refiere a condiciones macroeconómicas, espacio fiscal, el grado en que ya han sido aplicados los programas de estímulo de base amplia, la capacidad para incorporar consideraciones climáticas, el alcance de los compromisos climáticos y la importancia asignada a los objetivos de las políticas. Pero de todos modos algunos principios pueden ayudar a las autoridades fiscales a incorporar elementos ecológicos en su respuesta a la crisis de la COVID-19.

Apoyar las actividades ecológicas, no las contaminantes

- Los proyectos de inversión pública podrían centrarse en lo siguiente:
 - Promover la infraestructura ecológica (por ejemplo, energía renovable, modernización de la red de suministro eléctrico, transporte público, mejoras de la infraestructura digital para ampliar las posibilidades de teletrabajo a escala mundial).
 - Desarrollar y adoptar tecnologías ecológicas (por ejemplo, baterías/hidrógeno/captura de carbono).
 - Apoyar la adaptación (por ejemplo, protección contra inundaciones, carreteras y edificios resistentes).

² Véase, por ejemplo, *Perspectivas de la economía mundial* del FMI, capítulo 3, octubre de 2017, y *Finanzas & Desarrollo*, junio de 2018.

- Evitar las inversiones de uso intensivo de carbono (por ejemplo, energía basada en combustibles fósiles y vehículos de alto nivel de emisiones).
- Los programas de obras públicas que tienen por objeto reforzar los ingresos de las personas pobres afectadas por la crisis podrían centrarse en proyectos que faciliten la adaptación (por ejemplo, riego).
- Podrían concederse garantías de deuda y otras ayudas, dando preferencia a sectores y actividades ecológicas y no a las contaminantes.

Condicionar el apoyo a actividades contaminantes al logro de avances en materia climática

- Para brindar apoyo relacionado con la crisis a sectores/empresas de uso intensivo de carbono se podría exigir que se asuman compromisos con metas de reducción de emisiones y/o que se garantice una transición equitativa a una economía de bajo uso de carbono (por ejemplo, pagar por el cierre de minas de carbón y ofrecer jubilación adelantada y programas de reinserción laboral a los trabajadores, participaciones en las ventas de vehículo no contaminantes, y desarrollo de combustibles ecológicos para el transporte internacional).
- A las empresas grandes que reciban apoyo público a más largo plazo se les podría exigir que divulguen sus huellas de carbono.

Fijar un precio adecuado para el carbono

- El bajo nivel de los precios del petróleo y la necesidad de recomponer las posiciones fiscales presentan una coyuntura especialmente oportuna para subir los impuestos al carbono (o instrumentos muy conexos, como los impuestos a los combustibles) y para eliminar los subsidios a los combustibles fósiles. En muchos países, un impuesto al carbono de USD 75 por tonelada incrementaría los precios de venta al por menor de combustible en una proporción menor que el reciente colapso de los precios internacionales del petróleo.
- Los impuestos al carbono pueden reforzarse eficazmente con medidas como los sistemas de arancel-reembolso (*feebates*) para promover los vehículos que no producen emisiones y mejoras en la eficiencia de la energía, y deben ser respaldados con medidas de asistencia a favor de los hogares de bajo ingreso y los trabajadores y las comunidades afectados desproporcionadamente.
- El apoyo al transporte y otros sectores más directamente afectados no debe proporcionarse de manera que socave los objetivos de tarificación del carbono, como por ejemplo la reducción de los gastos relacionados con combustible y viajes.

Evaluar el impacto climático de las medidas de apoyo

- Las medidas de estímulo deben ser analizadas para determinar sus repercusiones en el clima, ya sean positivas como negativas. No se deben relajar las normas medioambientales.
- Se podría exigir que las medidas de estímulo sean evaluadas con respecto a su impacto en el clima y que se declaren en el presupuesto, siempre que esto no dé lugar a retrasos considerables. (En términos más generales, los países deben evitar frenar sus esfuerzos a favor de la «presupuestación ecológica», es decir, la incorporación de dimensiones ambientales y climáticas en los procesos presupuestarios.)

Ecologizar el financiamiento

- Considerar el financiamiento del gasto climático adicional con bonos verdes.

- Podría mobilizarse financiamiento privado para inversiones ecológicas (por ejemplo, mediante garantías focalizadas y transparentes).
- Exigir a los bancos que reciben apoyo público que divulguen el grado en que sus carteras tienen en cuenta cuestiones climáticas.

Formular un nuevo plan climático a mediano plazo de gran alcance

- Los ministerios de Hacienda podrían colaborar con otros ministerios para presentar versiones revisadas de los planes sobre emisiones («contribuciones determinadas a nivel nacional») que reflejen las nuevas perspectivas y políticas del país en cuanto a emisiones, con miras a la postergada, pero crucial, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Coordinación y apoyo mutuos

- A fin de reforzar la mitigación y evitar que los esfuerzos de un país se vean socavados por los esfuerzos de otros, los países con filosofías similares podrían acordar un precio mínimo del carbono, fijando un nivel más alto para los países avanzados. Asimismo, se podría considerar complementar el precio mínimo del carbono con un «ajuste de carbono en frontera», que se aplique al contenido de carbono de las importaciones de los países que no tomen medidas adecuadas de mitigación.
- Podría incrementarse el apoyo financiero que los países de mayor ingreso proporcionan a los países de bajo ingreso y vulnerables para ayudarlos a reducir las emisiones, adaptarse a las consecuencias del cambio climático y, de forma más inmediata, reponer sus fondos para desastres, que pueden haberse agotados por la respuesta a la crisis de la COVID-19.