

RESUMEN EJECUTIVO DEL MONITOR FISCAL

La encrucijada climática: Políticas fiscales frente al calentamiento global

El calentamiento global supone una amenaza para el planeta y los medios de vida de los seres humanos, y 2023 será el año más cálido jamás registrado. Los países, conscientes de esta amenaza, han fijado objetivos climáticos —por ejemplo, muchos países se han comprometido a reducir las emisiones de gas de efecto invernadero hasta un nivel neto cero a mediados de siglo— y han adoptado diversas medidas de políticas. Sin embargo, las políticas actuales y las anunciadas no serán suficientes para alcanzar los objetivos de temperatura del Acuerdo de París de 2015. En última instancia, contener el calentamiento global beneficiará a todo el mundo, ya que se mitigarán las potenciales consecuencias catastróficas del cambio climático. Sin embargo, es necesaria una transformación económica radical que podría suponer una distribución desigual de los costos y los beneficios entre las personas, las empresas, las regiones y los países. El financiamiento privado tendrá un papel decisivo, y la transición hacia fuentes de energía de bajas emisiones de carbono requerirá que los actores públicos y privados se complementen fuertemente.

Depender de las medidas de gasto acarreará grandes costos

Muchos países afrontan altos niveles de deuda, tasas de interés en aumento y perspectivas de crecimiento más débiles. Se proyecta que la relación deuda/PIB aumente anualmente en 1 punto porcentual a nivel mundial entre 2023 y 2028, con mayor rapidez de lo previsto antes de la pandemia. Este factor adverso complica los esfuerzos para hacer frente al cambio climático.

Varias economías están aplicando políticas de reducción de emisiones que dependen mucho de medidas de gasto, como es el incremento de la inversión pública y de los subsidios para energías renovables. Las políticas de reducción de emisiones son iniciativas para celebrar. Pero, en algunos casos, implican grandes costos fiscales. Así pues, las autoridades económicas afrontan una disyuntiva fundamental: por un lado, depender principalmente de medidas de gasto para alcanzar los objetivos de cero emisiones netas a mediados de siglo tendrá cada vez más costos, y posiblemente aumente la deuda pública de un país representativo de los grandes emisores en 45-50% del PIB, lo que situaría la deuda en una trayectoria insostenible. Por otro lado, una menor acción por el clima dejaría al mundo expuesto a las consecuencias adversas del calentamiento global. Los riesgos macroeconómicos aumentarían de forma simultánea. Esta disyuntiva puede tornarse menos complicada si se hace uso de un sistema de tarificación del carbono, el cual reduce las emisiones de forma eficaz en función de los costos y, además, genera ingresos para aliviar la carga de la deuda. Sin embargo, la tarificación del carbono suele ser poco popular, lo que transforma el dilema en un trilema, al tener que encontrar un equilibrio entre el logro de objetivos climáticos, la sostenibilidad fiscal y la viabilidad política.

Estas dificultades son patentes en el caso de las economías de mercados emergentes y en desarrollo, dadas sus prioridades de crecimiento y desarrollo. Estas economías también necesitan adaptarse a las consecuencias del cambio climático, lo que se suma a las ya importantes necesidades de inversión para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También, su acceso a tecnologías de bajas emisiones de carbono es limitado, aun cuando, con las tecnologías existentes, los países podrían alcanzar aproximadamente el 90% de los recortes necesarios de emisiones para cumplir los objetivos de temperatura de aquí a 2030. Si el mundo logra encaminarse hacia la neutralidad en carbono, los países productores de combustibles fósiles también experimentarían fuertes caídas de los ingresos provenientes de las materias primas, lo que será un reto importante para las finanzas públicas y la diversificación económica.

Con las políticas adecuadas, un futuro más limpio es posible

Ninguna política por sí sola puede lograr por completo los objetivos climáticos. En el capítulo se presenta una combinación práctica de políticas que tiene en cuenta su eficiencia económica, practicidad administrativa y viabilidad política, entre otros atributos. Desde una perspectiva macrofiscal, si bien las políticas deben adaptarse

a las circunstancias de cada país, la tarificación del carbono debe ser parte integral de la combinación de políticas. Aunque la tarificación del carbono es necesaria, no es suficiente y debe complementarse con otros instrumentos de mitigación —como sistemas de arancel-reembolso, subsidios verdes y estándares regulatorios, entre otros— para promover la innovación y el despliegue de tecnologías de bajas emisiones de carbono y solucionar las fallas de mercado y las externalidades de red. Las transferencias fiscales a los hogares, los trabajadores y las comunidades vulnerables pueden contribuir a resolver las inquietudes derivadas de los precios más altos de la energía. Las experiencias positivas de países en distintas etapas de desarrollo muestran que este enfoque puede contribuir a mitigar los obstáculos políticos asociados con la tarificación del carbono. Estas observaciones beneficiarán no solo a los casi 50 países que ya cuentan con sistemas de tarificación del carbono (que necesitará nuevos incrementos), sino también a los más de 23 países que actualmente están considerando su introducción.

Los costos fiscales varían según la combinación de políticas de ingreso y de gasto. Los análisis muestran que, si se adopta ya una combinación adecuada con la secuenciación correcta de medidas climáticas de ingreso y de gasto, pueden limitarse los costos fiscales derivados de la reducción necesaria de emisiones. En un escenario indicativo, la deuda pública de las economías avanzadas aumentaría en 10%-15% del PIB de aquí a 2050 (equivalente a un incremento anual de los déficits primarios de 0,4 puntos porcentuales del PIB, en promedio, hasta 2050). Las economías avanzadas con un amplio espacio fiscal probablemente podrían dar cabida a una combinación de políticas de este estilo. Otras con menos espacio fiscal tendrán que establecer prioridades de gasto (por ejemplo, eliminar los subsidios a los combustibles fósiles) y aumentar los ingresos para mantener la sostenibilidad de la deuda. En cualquier caso, postergar las medidas sobre tarificación del carbono tendría un alto costo. Se estima que, cada año que se aplaza, la deuda pública aumenta un 0,8%-2,0% del PIB adicional al año.

Las economías de mercados emergentes representan un porcentaje notable de las emisiones mundiales. Se estima que el incremento de la deuda previsto a raíz de un paquete de políticas climáticas es similar al de las economías avanzadas, de aproximadamente 15% del PIB de aquí a 2050. Las estimaciones de la deuda están sujetas a una gran incertidumbre, debido a las diferencias en inversión y subsidios, compensación para los hogares, espacio fiscal y dependencia de los combustibles fósiles. La composición del impacto sobre la deuda es notablemente diferente al de las economías avanzadas, como resultado de las mayores necesidades de inversión en mitigación, el mayor potencial de ingresos por carbono y los costos de endeudamiento más altos, que son sensibles a la deuda. Un aumento de la deuda será especialmente problemático para las economías de mercados emergentes y en desarrollo que ya se enfrentan a altos niveles de deuda y costos por intereses cada vez mayores, y que además tienen grandes necesidades de adaptación y desarrollo. Estos resultados confirman que es necesario mejorar la eficiencia del gasto, aumentar los ingresos públicos, aumentar el papel del financiamiento del sector privado y lograr apoyo financiero externo, además de transferencias de conocimiento de tecnologías consolidadas de bajas emisiones de carbono. El FMI también puede brindar ayuda con financiamiento a largo plazo en el marco del Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad. La gran incertidumbre —derivada de los efectos de las políticas y de los impactos no lineales del cambio climático— hace pensar que es fundamental incorporar la acción por el clima en los análisis de sostenibilidad de la deuda.

Los gobiernos deben facilitar la transición verde a las empresas

El papel de las empresas en los esfuerzos de descarbonización es fundamental, y los gobiernos deben alentarlas a realizar las transformaciones necesarias para un futuro de bajas emisiones. A este respecto, un análisis a nivel de empresas indica que las regulaciones que les obligan a fijar metas de emisiones o a vigilar su cumplimiento suelen estar asociadas con niveles más altos de inversión de las empresas en tecnologías de bajas emisiones de carbono. La escalada de los precios de la energía de 2022 ha puesto de manifiesto que las empresas son capaces de invertir en eficiencia energética y reducir su consumo de energía cuando se enfrentan a shocks importantes del precio de la energía, lo que apunta a que las regulaciones, los incentivos y los sistemas de tarificación del carbono pueden acelerar los esfuerzos de descarbonización de las empresas.

Los incentivos fiscales (por medio de créditos tributarios o subsidios) pueden impulsar la inversión de las empresas en tecnologías de bajas emisiones de carbono, en especial cuando las empresas confían en el impacto de las políticas en sus planes de inversión. Por lo tanto, las políticas internas deben comunicarse de forma adecuada a las empresas, con información sobre su horizonte, cobertura y criterios de elegibilidad. La focalización de los incentivos fiscales puede contribuir a minimizar sus costos fiscales, ya que algunas empresas invertirán incluso sin apoyo público. Esto demuestra que tanto el diseño de las políticas como su implementación son importantes. Los subsidios verdes deben ser coherentes con las normas de la Organización Mundial del Comercio para evitar distorsiones no previstas al comercio y una carrera de subsidios entre países.

El cambio climático es una responsabilidad compartida. Ningún país puede resolverlo por sí solo. Las autoridades económicas deben acelerar y coordinar sus esfuerzos en todos los frentes con el fin de lograr un planeta sostenible y resiliente para las generaciones futuras.