Enfoque integrado de la consolidación fiscal verde para la ASEAN

Halimah Badioze Zamana, Hazleen Arisa, Nora Yusmaa, Rika Safrinab, Silvira Ayu Rosaliab

A destacar:

* La política fiscal verde desempeña un papel fundamental en la respuesta al calentamiento global. La consolidación fiscal verde incluye políticas fiscales bien diseñadas que elevan el precio del carbono, junto con instrumentos no tributarios como sistemas de comercio de emisiones, tarifas o regulaciones.
* La consolidación fiscal verde tendría que aprovechar sabiamente la experiencia en otras naciones. Los episodios anteriores muestran que los ajustes impulsados por el gasto frente a los impulsados por los ingresos tienen más probabilidades de estabilizar las deudas y que las grandes consolidaciones necesitan múltiples instrumentos y herramientas para tener éxito.
* Para garantizar que la cooperación entre los gobiernos central y locales sea eficaz, se requiere un enfoque integrado con el marco reglamentario adecuado para ampliar las normas fiscales hacia la consolidación ecológica.
* Es necesario crear una Red de Política Fiscal Verde de la ASEAN (AGFPN) y una Plataforma de Precios del Carbono de Datos de la ASEAN (ADCPP) para que la AMS se reúna y discuta a través de foros y diálogos para intercambiar y compartir ideas sobre política fiscal / presupuestaria verde, instrumentos, herramientas, modelos y otros problemas y desafíos que podrían enfrentar en sus esfuerzos por adoptar la consolidación fiscal verde hacia una economía verde en sus respectivos estados y la región.

Introducción

La crisis de COVID-19 ha brindado una oportunidad única para apoyar las inversiones y la financiación ecológicas. Las iniciativas del paquete de estímulo fiscal de las naciones desempeñaron un papel importante en la "ecologización" de la recuperación de la pandemia mediante la promoción de innovaciones e inversiones en tecnologías climáticas y verdes inteligentes a través de paquetes de políticas con medidas ecológicas. Si bien la fijación del precio del carbono y otras medidas complementarias de mitigación no tributarias deben estar en el centro de la estrategia, su eficacia en la eliminación gradual de las actividades intensivas en carbono se verá reforzada por las inversiones en tecnologías e infraestructuras verdes inteligentes. El uso temprano de subsidios verdes a la investigación y el desarrollo puede reducir la tasa de impuesto al carbono requerida para lograr objetivos de emisiones más bajos.

Las inversiones verdes también pueden mejorar el impacto económico negativo de las medidas de mitigación. Un impulso inicial de inversión verde, combinado con el aumento constante de los precios del carbono, puede cumplir el objetivo de cero emisiones netas para 2050 a un costo de producción global de transición razonable [1]. La transición a la economía verde, que promueve sectores verdes, como la energía renovable, la infraestructura adaptativa verde y la producción de vehículos eléctricos, puede impulsar el empleo y reducir los peligros climáticos y los costos de adaptación a largo plazo. La transición energética como una de las mitigaciones del cambio climático, que se refiere a los esfuerzos realizados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, puede lograrse mediante un enfoque integrado bien diseñado para la consolidación fiscal verde. En cualquier política de consolidación fiscal verde, las naciones querrían asegurarse de que pueden reducir sus déficits y la acumulación de deudas.

Consolidación fiscal verde

En primer lugar, es necesario definir la consolidación fiscal verde. Para determinar la consolidación fiscal verde, primero hay que explicar la "política fiscal" y luego la "política fiscal verde". La política fiscal, en general, es el uso del gasto público y los impuestos para influir en la economía [2]. Los gobiernos suelen utilizar la política fiscal para promover un crecimiento sólido y sostenible y reducir la pobreza. Por otro lado, la política fiscal verde abarca los esfuerzos para abordar los desafíos globales y la transición del cambio climático y el calentamiento global a una economía verde inclusiva [3]. Esto reflejaría la necesidad de alinear los gastos gubernamentales con los objetivos ambientales, aumentar los ingresos, crear espacio fiscal para la inversión verde y reformas presupuestarias y marcos regulatorios más amplios, como políticas y regulaciones que respalden los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París.

Todas las naciones deben utilizar la crisis sanitaria como una oportunidad para la recuperación verde para construir economías y sociedades más sostenibles, inclusivas y resilientes [4]. Centrarse en la sostenibilidad ambiental puede ofrecer múltiples beneficios en términos de creación de empleo y estimular la demanda y la actividad económica. Las respuestas de los gobiernos a la crisis han sido grandes, pero no lo suficientemente "verdes". Para planificar una política fiscal verde, los gobiernos no pueden hacerlo solos. Los gobiernos necesitan asociaciones y colaboraciones para una consolidación presupuestaria verde exitosa. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha creado la Red de Política Fiscal Verde (GFPN)¹, una iniciativa conjunta lanzada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Agencia Alemana de Cooperación para el Desarrollo (GIZ). Esta entidad facilita el intercambio de conocimientos y diálogos sobre la reforma fiscal verde, trabajando con socios asociados y partes interesadas, incluidos grupos de expertos, institutos de investigación y organizaciones internacionales e intergubernamentales. También llegan a una comunidad política más amplia a través de la Plataforma de Conocimiento sobre Crecimiento Verde (GGKP)² y la Asociación para la Acción sobre Economía Verde (PAGE)³ y se comprometen con los países para apoyar sus reformas de política fiscal verde en la transición económica.

AMS tiene un ritmo de crecimiento verde diferente, así como políticas fiscales verdes federales y estatales [5]. Si bien la razón de la consolidación fiscal verde es reducir la deuda, los otros objetivos políticos no pueden ignorarse. Los gobiernos deben examinar cómo puede proceder la consolidación fiscal verde al tiempo que se minimizan los efectos adversos sobre el crecimiento a corto plazo, se preserva la prosperidad a largo plazo y se evita exacerbar los ingresos. La distinción entre los efectos a corto y largo plazo de las estrategias de consolidación no se refiere a los períodos de tiempo, sino a los procesos de ajuste. Los efectos a corto plazo corresponden al impacto directo de las medidas a medida que se aplican. Los efectos a largo plazo se refieren a las consecuencias cuando los ajustes cíclicos han seguido su curso y el comportamiento ha respondido plenamente a las medidas, suponiendo que los impactos del equilibrio general se hayan materializado. Aparte de los otros objetivos de política que tendrían efectos en la consolidación fiscal verde que se adoptarían, los instrumentos utilizados como políticas afectarían al gasto e ingresos primarios subyacentes del gobierno. En el cuadro 1 se muestran ejemplos de instrumentos de consolidación fiscal (incluidos los verdes).



Los ejemplos que se muestran en el desglose del gasto indican en líneas generales clasificaciones de las cuentas nacionales generales, con la diferencia de que las tarifas de los usuarios no se compensan del consumo público. En cambio, las tarifas de usuario se incluyen entre los nueve instrumentos de consolidación considerados en el lado de los ingresos. Sin embargo, la reducción de los gastos fiscales, una fuente de ingresos potencialmente grande y atractiva, no se incluye como instrumento debido a la falta de datos suficientemente fiables e internacionales que nos permitan hacer suposiciones. Sin embargo, la reducción del gasto fiscal puede contribuir a una consolidación fiscal verde con una reforma estructural.

Cuestiones relativas a la consolidación fiscal verde en la ASEAN

AMS enfrenta muchos problemas que pueden obstaculizar su política fiscal verde y su consolidación si no se abordan estratégicamente. Los siguientes son algunos de los problemas.

* A pesar de los diversos esfuerzos realizados, las políticas y marcos regulatorios y de finanzas verdes poco claros y dispares están dificultando que los gobiernos en la mayoría de los AMS, especialmente en los menos desarrollados con respecto a las inversiones en energía limpia, tengan una política fiscal verde sólida o un enfoque de consolidación fiscal verde.
* No existe un apoyo estructurado en forma de red que permita a AMS discutir y consultar temas y compartir información a través de foros y diálogos sobre política fiscal verde o consolidación fiscal verde. Esta oportunidad limitada para que compartan información y conocimiento significa que la AMS media y baja tarda mucho más en embarcarse en políticas fiscales verdes en general y en consolidación fiscal verde específicamente en sus respectivos estados.
* No hay datos disponibles, particularmente sobre la fijación de precios del carbono, que la MAPE pueda compartir para tomar la decisión correcta sobre la fijación del precio del carbono que pueda beneficiar no solo a la AMS individual sino también a la región. Solo Singapur ha adoptado la Ley de Precios del Carbono de 2019, que puede motivar a otros AMS a regular la fijación de precios del carbono para lograr una economía baja en carbono, un comienzo hacia una economía verde inclusiva [6].
* Particularmente en la AMS menos desarrollada con respecto a las inversiones en energía limpia, no existen políticas fiscales, herramientas presupuestarias e instrumentos apropiados que puedan conducir a un enfoque integrado para la consolidación fiscal verde.
* Actualmente, también es difícil para los gobiernos menos desarrollados de AMS prepararse para una consolidación fiscal verde porque para hacer esto, necesitarán integrar una perspectiva verde en su plan fiscal y presupuestario, que no han alcanzado el nivel debido a la voluntad financiera o política. Si se implementa una consolidación presupuestaria verde, pueden encontrar muchas oportunidades que los beneficiarían.
* Se prevé que el costo de la energía continúe creciendo, lo que afectará a AMS en el logro de un plan fiscal y presupuestario verde. Es necesario adoptar un enfoque creativo. Por ejemplo, las bolsas de valores de Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam requieren que las empresas que cotizan en bolsa elaboren informes anuales de sostenibilidad, como parte de sus iniciativas ambientales, sociales y de gobernanza (ESG) [7].

Siguen existiendo varios obstáculos, que se relacionan principalmente con las limitaciones de los recursos financieros y humanos, la debilidad de los marcos reglamentarios, la falta de mecanismos de aplicación y la deficiente infraestructura económica. El desafío es a menudo poner una política fiscal y presupuestaria verde en la AMS. Esto se debe al hecho de que la política fiscal y presupuestaria / monetaria verde puede ser influenciada por la política y aplacar a los votantes, lo que puede conducir a malas decisiones que no están informadas basadas en datos o en una teoría económica sólida. Si la política monetaria no se coordina con una política fiscal promulgada por los gobiernos de AMS, puede socavar los esfuerzos por una economía verde inclusiva.

Todavía existe un gran desafío para AMS para adoptar una política fiscal verde en sus respectivos estados debido al hecho de que la política fiscal verde utiliza herramientas fiscales y presupuestarias para abordar desafíos ambientales como el cambio climático, la contaminación, la congestión, los desechos, la protección de la biodiversidad, la sobrepesca y la silvicultura sostenible, y estas son áreas que aún deben abordar en conjunto. En general, llevar a cabo una estrecha colaboración y creación de redes entre AMS siempre ha sido un desafío. Se han producido muchos informes sobre los esfuerzos de colaboración entre AMS, pero sobre el terreno, no se ha hecho suficiente esfuerzo como esfuerzos de colaboración sólidos para mejorar los desafíos que enfrentan los estados miembros de la ASEAN, incluido el aspecto de una economía verde inclusiva que abarcaría una política fiscal y monetaria verde hacia una consolidación fiscal verde integrada para la ASEAN.

Camino a seguir y recomendación

Los desafíos mencionados anteriormente exigen que se aborde un enfoque más estructurado y holístico. Para lograr una economía verde inclusiva, cada gobierno de AMS tiene que mirar de cerca sus políticas fiscales y presupuestarias / monetarias que pueden volverse verdes a través de los instrumentos y herramientas presupuestarias que crean en función de sus ingresos y gastos. AMS necesitará inevitablemente un enfoque integrado para la consolidación fiscal verde a través de un ecosistema holístico de política fiscal verde. Esto se puede hacer alineando las políticas fiscales y presupuestarias de la AMS respectiva con políticas fiscales verdes sostenibles para apoyar el cambio hacia una economía verde inclusiva, y se puede lograr más rápido si AMS coopera a través de las siguientes iniciativas de ejemplo.

* Red de Política Fiscal Verde de la ASEAN. AMS necesita aprovecharse mutuamente para compartir información sobre políticas fiscales verdes mediante la creación de una entidad como la GFPN de la ONU. La iniciativa GFPN de la ASEAN (AGFPN) podría establecerse para que los MGA más avanzados puedan compartir sus experiencias con los demás SMA. Esta AGFPN puede facilitar el intercambio de conocimientos a través de foros y diálogos sobre políticas fiscales para una economía verde inclusiva. A través de esta red, pueden discutir un posible impuesto ambiental para AMS que no lo haya adoptado o reformas del impuesto al carbono para AMS que hayan adoptado dicho impuesto, de modo que el instrumento pueda movilizar efectivamente los ingresos durante la consolidación fiscal al tiempo que reduce las distorsiones y las externalidades ambientales.
* Intercambio de datos en la plataforma de fijación de precios del carbono. La ASEAN debería comenzar a considerar seriamente el intercambio de datos o las plataformas de intercambio de datos sobre la fijación del precio del carbono para disponer de datos y análisis más precisos y mejorados que vayan más allá de la fijación de precios del carbono y obtener una imagen más completa y completa de las estrategias de mitigación del cambio climático de la MGA y, al mismo tiempo, poder considerar un enfoque más estructurado y un enfoque integrado para la consolidación fiscal verde para la ASEAN.

También debe haber un enfoque de integración más sólido entre las políticas fiscales y presupuestarias/monetarias verdes específicas y los marcos regulatorios en AMS para mejorar los ingresos y reducir las deudas y mejorar el bienestar general de sus ciudadanos a través de un mejor crecimiento de la economía en los respectivos estados de la ASEAN, lo que, a su vez, logrará una economía verde inclusiva. Por lo tanto, es necesario elaborar una directriz en forma de planes de acción que incorporen iniciativas estratégicas a través de un enfoque de implementación estratégica para un enfoque integrado de la consolidación fiscal verde en la ASEAN.

Este informe de política, por lo tanto, hace recomendaciones en forma de un Plan de Acción que puede ser ampliado por la AMS individual. El Plan de Acción está diseñado a través de iniciativas Estratégicas (IS), que involucran el "qué". Cada IS tiene una o más Estrategias de Implementación que involucran el "cómo". El SI recomendado se sugiere a continuación:

1. Reducir la brecha entre AMS en términos de economía verde inclusiva a través de una consolidación integrada de la política fiscal y presupuestaria / monetaria.

2. Establecer un diálogo semestral entre AMS para intercambiar y compartir ideas sobre instrumentos, herramientas y modelos para una política fiscal y presupuestaria/monetaria verde basada en las necesidades individuales del país.

3. Establecer un enfoque de integración sólido de consolidación fiscal y presupuestaria/monetaria verde en la MGA a través de la cooperación entre todas las partes interesadas hacia una reforma fiscal verde, trabajando con socios asociados y partes interesadas (como grupos de reflexión, institutos de investigación y organizaciones internacionales e intergubernamentales).

4. Colaborar estrechamente entre AMS mediante el establecimiento de la Red de Política Fiscal Verde de la ASEAN (AGFPN).

5. Establecer la plataforma de fijación de precios del carbono para el intercambio de datos llamada Plataforma de fijación de precios del carbono para el intercambio de datos de la ASEAN (ADSCPP).

6. Crear un programa sobre política fiscal y presupuestaria/monetaria verde, que incluya instrumentos, modelos y herramientas que puedan utilizarse para determinar las políticas correctas.

7. Coordinar marcos regulatorios propicios sobre políticas fiscales y presupuestarias/monetarias verdes en AMS.

8. Crear programas de movilización de ingresos para iniciativas de política fiscal verde que incluyan a funcionarios gubernamentales de los ministerios y agencias apropiados de AMS con el fin de desarrollar un marco serio de consolidación de la política fiscal verde.

9. Fortalecer los programas ESG en todos los ministerios y agencias gubernamentales, así como en las corporaciones en AMS para un desarrollo integrado mejor y sólido de la consolidación de la política fiscal y presupuestaria / monetaria.

10. Fortalecer la cooperación regional e internacional en la política fiscal en general y atraer inversiones verdes para AMS hacia una economía verde inclusiva.

11. Promover impuestos y gravámenes medioambientales a las señales de precios correctas y ayudar a cambiar el comportamiento de los consumidores y las empresas hacia patrones más sostenibles en la MGA.

12. Promover reformas presupuestarias que alineen el gasto público con los objetivos ambientales y mejoren la eficacia del gasto público en la MGA.

13. Proporcionar incentivos fiscales (a los hogares y las industrias) para los mecanismos financieros verdes para que puedan aprovechar el financiamiento privado para la inversión verde.

14. Adoptar políticas fiscales que también puedan aumentar los ingresos públicos, que pueden utilizarse para inversiones verdes, reformas fiscales más amplias u otras prioridades como la educación y la salud.

15. Crear capacidad técnica en políticas fiscales para apoyar el desarrollo económico verde e inclusivo, promoviendo los objetivos económicos, sociales y ambientales en el desarrollo de MGA.

En conclusión, los problemas y desafíos sobre la consolidación de la política fiscal en relación con la economía verde ven que se necesitan muchos más esfuerzos para cerrar la brecha entre la MGA. Como se mencionó anteriormente, una cooperación y colaboración más estrechas entre la AMS son cruciales. Si una política fiscal verde sólida no se recupera rápidamente en la AMS menos desarrollada, la región enfrentará una importante línea divisoria, no solo en el sudeste asiático, sino con el resto del mundo. Las MGA más avanzadas tendrán que apoyar una MGA baja para que esta última pueda alinear su política fiscal y presupuestaria/monetaria con las prioridades de desarrollo sostenible, donde las políticas sólidas de consolidación fiscal verde puedan apoyar el cambio hacia una economía verde inclusiva.

Reconocimiento

El desarrollo de este informe de políticas fue apoyado por la Fundación de Energía de China a través del proyecto "Medidas e inversiones para la energía limpia y la resiliencia del sector eléctrico en la ASEAN". Las opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no representan necesariamente las opiniones de Energy Foundation China.

REFERENCIAS

(1) Era. Dabla-Norris, J. Daniel, Masahiro. Nozaki, Fondo Monetario Internacional. Departamento de Asia y el Pacífico, y Fondo Monetario Internacional. Departamento de Asuntos Fiscales., Políticas fiscales para abordar el cambio climático en Asia y el Pacífico. Fondo Monetario Internacional, 2021.

(2) M. E.-G. A. Horton, "Fiscal Policy: Taking and Giving Away", FMI. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/Series/Back-to-Basics/Fiscal-Policy> (consultado el 17 de julio de 2023).

(3) PNUMA, "Green Fiscal Policy", Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. <https://www.unep.org/explore-topics/green-economy/what-we-do/economic-and-fiscal-policy/green-fiscal-policy> (consultado el 17 de julio de 2023).

(4) OCDE, "Building Back Better A Sustainable, Resilient Recovery after COVID-19", 2020.

(5) ACE, "Medidas e inversión para la energía limpia y la resiliencia del sector eléctrico en la ASEAN", Yakarta, junio de 2023. Acceso: 17 de julio de 2023. [En línea]. Disponible: [https://aseanenergy.org/strategic-report-measure-and-ininversiones-para-energía-limpia-y-poder-sector-resiliencia -en-asean/](https://aseanenergy.org/strategic-report-measure-and-ininversiones-para-energ%C3%ADa-limpia-y-poder-sector-resiliencia%20-en-asean/)

(6) NEA, "Impuesto al carbono", Agencia Nacional de Medio Ambiente de Singapur, 2023. <https://www.nea.gov.sg/our-services/climate-change-energy-efficiency/climate-change/carbon-tax> (consultado el 17 de julio de 2023)

(7) ACE, Análisis de impacto y revisión de la gobernanza de los sistemas de financiación de la energía renovable en la ASEAN. 2022. Acceso: 17 de julio de 2023. [En línea]. Disponible: <https://aseanenergy.org/re-financing-publication/>

