



BID

**Desafíos
metodológicos para
cuantificar el gasto
climático al nivel de
presupuestos
nacionales: el caso
de Brasil**

**Hilen G. Meirovich
9 de Octubre, 2014**



Tabla de Contenido

- **¿Por qué entender los presupuestos es importante?**
- **Trabajo del BID en Presupuestos Nacionales y CC**
- **Lecciones metodológicas del caso de Brasil**

RACIONALIDAD DETRÁS DEL ESTUDIO DE LOS PRESUPUESTOS



Desde lo internacional a lo local

■ Marco Internacional

- ❖ COP 15: Compromiso de financiamiento nuevo y adicional para evitar un aumento de mas de dos grados: 100 mil millones anuales al 2020
 - El BID calculo que solo para LAC se necesita 100 mil millones anuales para respodner a los danos del cambio climatico o 2.2% del PIB del 2010. (CEPAL menciona de 2 al 4% del PIB)
 - Frente a esta limitacion de recursos para CC, los paises desarrollados (EU, USA, Japon, etc): como se justifica dar a los “middle income countries”?
- ❖ Fondo Verde del Clima: enfasis en estandares y procedimientos fiduciarios p/cc, transparencia
- ❖ UNFCCC acuerdo recibir contribuciones nacionales: AILAC, donde entra “finanzas” en las contribuciones? Se discutira en la proxima reunion a fines de octubre si acciones financieras tambien son incluidas. En Lima un resultado importante esperado es definir cuales son los puntos que deberan estar en todas las NDCs para el Acuerdo en Paris.

Desde lo internacional a lo local (cont.)

■ Nivel nacional

- Eventos de los últimos años llevaron al reconocimiento por parte de los ministerios de finanzas o de planificación que el CC está impactando las finanzas públicas:
 - por reconstrucción por desastres naturales (Centro América, Colombia)
 - Por activación de mecanismos ya existentes como subsidios o seguros agrícolas por sequías (Brasil, Perú)
- Sensibilización de ministros de finanzas de fondos climáticos existentes (CIFs) que tenían como punto focal los ministerios de finanzas
- Diálogos regionales con ministerios de finanzas

- **Procesos en Marcha:** Ministerios de finanzas buscan entender/responder a los crecientes costos fiscales. Al mismo tiempo los países de ingreso medio buscan atraer recursos a los países demostrando “climate finance readiness” (Chile);

TRABAJO DEL BID EN PRESUPUESTOS Y CC



¿Como iniciamos este trabajo en la región?

Formamos equipos interdisciplinarios para asistir en:

- **Agendas nacionales de cambio climático** (prestamos de política - PBLs, donde nuestra contraparte son los ministerios de finanzas)
- **Acceso a fondos internacionales** (GEF, CIF, Adaptation Fund, “Green Climate Fund”)
- **Asistencia Técnica** para acceso directo
- **Identificación de financiamiento** para cambio climático
- Creación y diseminación de **conocimiento**
- **Fortalecimiento Institucional**

Trabajo con Ministerios de Finanzas

- 1. Vinculación entre cambio climático y finanzas públicas para mostrar que es un tema de desarrollo**
 - Canales de impacto y consecuencias derivadas
 - Cuasi-rigideces y sostenibilidad fiscal
- 2. La gestión de los riesgos fiscales frente al cambio climático**
 - Acciones institucionales
 - Instrumentos financieros (internacionales y nacionales)

Vinculación entre cambio climático y finanzas públicas: sostenibilidad fiscal

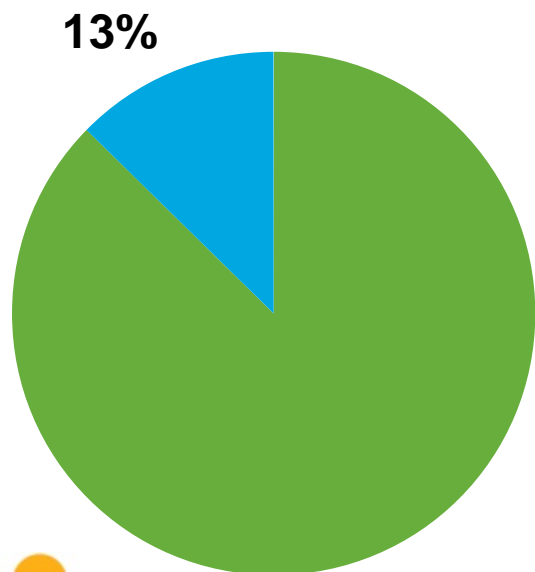
- **Impacto sobre la sostenibilidad fiscal:**
 - Menores ingresos y mayor gasto implican mayor endeudamiento público cuando no hay reservas suficientes.
 - Si la recurrencia es baja hay espacio para recuperación, de lo contrario se presiona el déficit fiscal hacia el alza. ***Cambio climático está incrementando la recurrencia***
 - La no incorporación de pasivos contingentes relacionados al cambio climático dentro del marco fiscal de mediano plazo, puede generar una idea errónea de la posición fiscal del gobierno.

Vinculación entre cambio climático y finanzas públicas: otras consecuencias

- **Impacto sobre la eficiencia del gasto público:**
 - Redistribución forzada de los recursos públicos genera costos de oportunidad.
 - Inversión pública enfocada en recuperar infraestructura y no en crear nueva.
 - Limitaciones financieras pueden obligar a que reconstrucción no tenga la calidad deseada.
 - Realización de “compras directas” por razones de emergencia, afecta temas de transparencia y puede implicar mayores costos financieros.

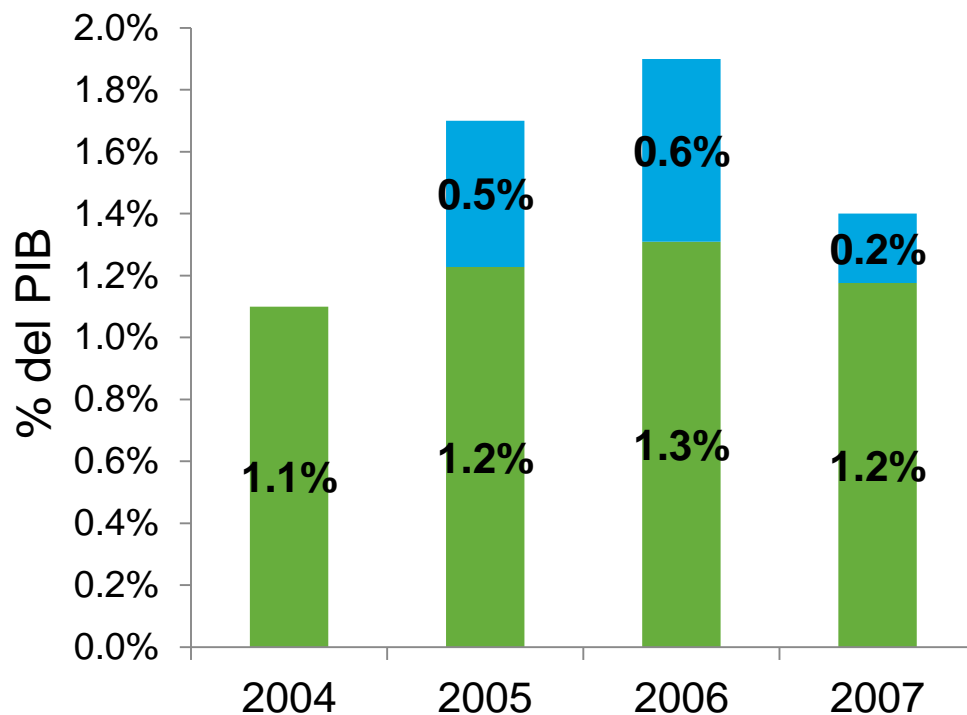
Ejemplo: Impacto sobre los egresos Guatemala y la tormenta Stan (2005)

Gasto Público del Programa de Reconstrucción Tormenta Stan 2005-2007



■ Infraestructura ■ Otros

Guatemala: Déficit Fiscal 2004-2007



■ Déficit Fiscal sin Stan ■ Gasto Stan

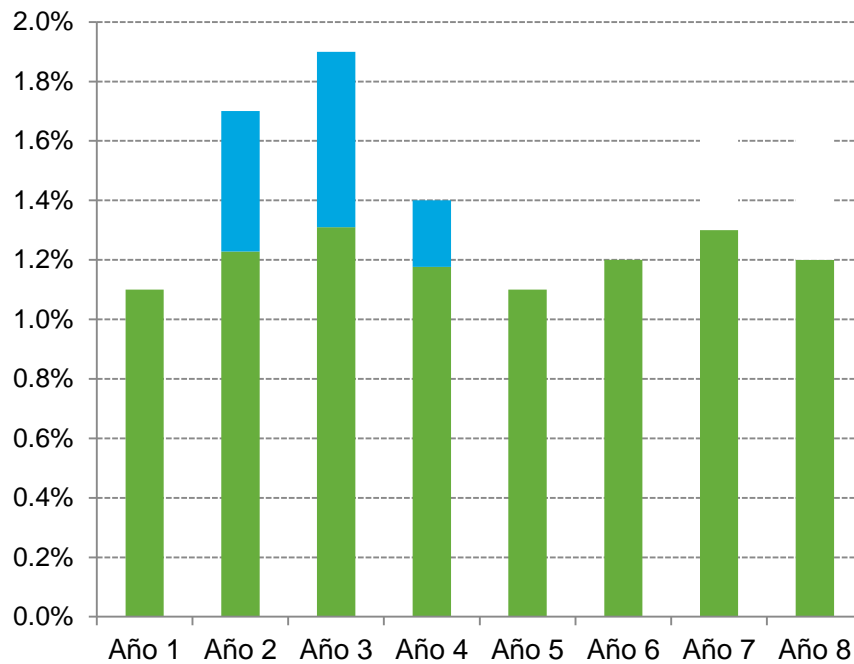
Ejemplo de las “Cuasi-rigideces” y sostenibilidad fiscal

- Simulación: ¿qué pasaría con el déficit y la sostenibilidad fiscal ante un aumento en la frecuencia de eventos extremos? (se asume que el financiamiento del gasto generado se realiza con deuda pública)
- Se utilizó como base el impacto fiscal ocasionado por la tormenta Stan en Guatemala y las proyecciones de endeudamiento público 2012-2016 del FMI.
- Resultados: Generación de “cuasi-rigideces” fiscales y Deterioro de la dinámica de la deuda pública en Centro América

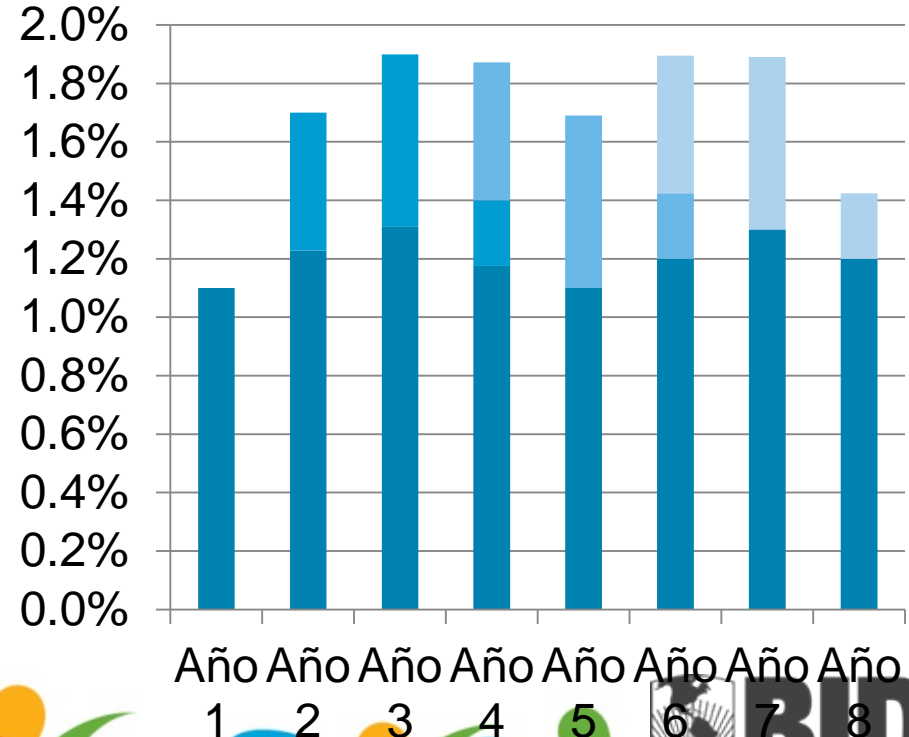
“Cuasi-rigideces”: el gasto por desastres podría generar mayor inflexibilidad y un aumento promedio del déficit

Déficit Fiscal Simulado con recurrencia de eventos climáticos extremos

Cada 5 años



Cada 2 años



■ Déficit Fiscal sin Stan ■ Gasto Stan ■ Gasto Tormenta X ■ Gasto Tormenta Y



Apoyo Institucional: Unidades de cambio climático en Ministerios de Hacienda Y Planeamiento Presupuestario

- **Algunos ejemplos recientes de países de la región que ya han creado sus unidades o están en proceso de hacerlo:**
 - Perú, Honduras, Guatemala, El Salvador, Republica Dominicana, México, Colombia, Chile, Brasil
- **Su posicionamiento en el organigrama dependerá de las particularidades de cada país**

Gestión de riesgos fiscales del CC: instrumentos institucionales

- Unidades de Cambio Climático en los Ministerios de Hacienda Y Planeamiento Presupuestario
- Fondos Nacionales de Cambio Climático p/respuesta a necesidades de adaptación
- Estimación de los pasivos contingentes relacionados al cambio climático
- “Etiquetamiento” presupuestario del gasto en emergencias y reconstrucción
 - Permite establecer los costos fiscales y facilita la estimación de pasivos contingentes

Nuevas tendencias con la constitución del GCF

- “Etiquetamiento” presupuestario del gasto real o planeado en cambio climático puede facilitar el acceso a más recursos de donantes, pero...
 - Esta tarea es compleja: ¿cuál es el gasto real? ¿Cómo se trata a las empresas públicas que tienen presupuestos separados? ¿Se incluye a los bancos públicos nacionales? ¿Y lo local? **Como sabemos que es efectivo?**
 - Necesidad de demostrar capacidad de gestionar recursos y rendir cuentas climáticas a los donantes:
 - se realza la importancia para la constitución de fondos nacionales de cambio climático sobre todo para acceso directo
 - Transparencia y MRV (ej. Reportes bianuales y Results based finance).
- Esfuerzos por **demostrar “climate finance readiness”** a nivel nacional están marcados en estas dos líneas de trabajo

DESAFIOS METODOLOGICOS



Como apoyamos dichas acciones?

- Hay una gama de experiencias internacionales, a partir del análisis del presupuesto nacional (cantidad, pertinencia y aplicación del gasto, entre otros) para el despliegue de sistemas de codificación piloto y seguimiento sistemático del presupuesto nacional.
- Las estimaciones de los gastos presupuestarios en materia de cambio climático se han realizado en países como Tailandia, Indonesia, Tanzania, Etiopía, Uganda, Marruecos, Filipinas, Camboya, Nepal y Bangladesh.
- Énfasis en el uso de metodologías tales como "Evaluación Institucional y Gasto Público para el Cambio Climático" (CPEIR), el Banco Mundial, el PNUD y ODI).

Diferentes canales de financiamiento climatico

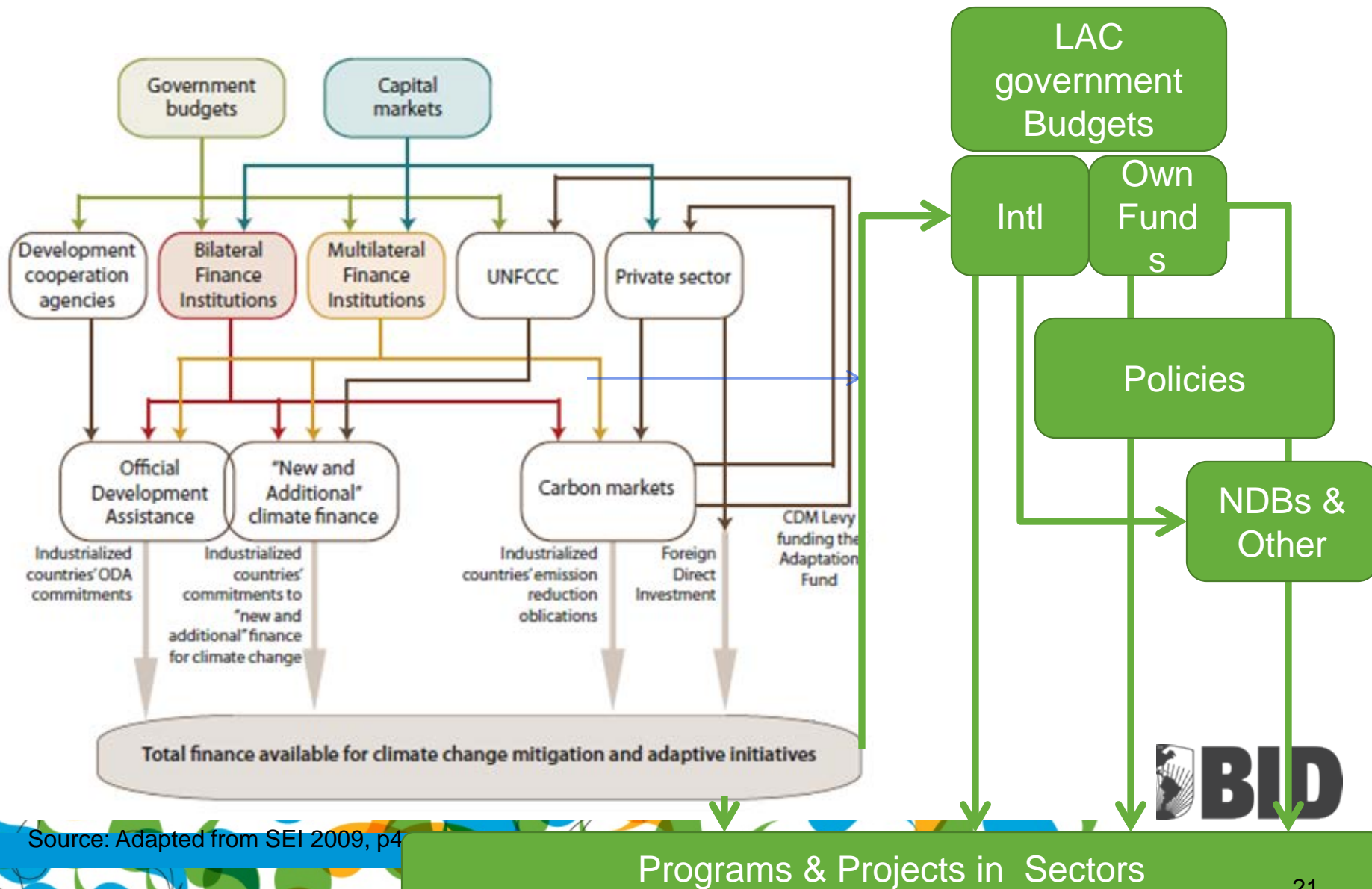
Finanzas publicas domesticas

Presupuesto Nacional	Dificil de identificar sin un sistema de clasificacion
Fondos extra presupuestarios	Fondos nacionales de CC

Finanzas publicas internacionales

PBLs o Prestamos por Resultados	Ingresa por los presupuestos nacionales pero pueden no destinarse a acciones de CC
Fondos de Donantes en los paises	Fondos con alto involucramiento de donantes
Fondos Verticales	CIFs, GEF, GCF
Financiamiento de Proyectos	Diferentes canales pero no entran al presupuesto

Simple flow of international & national funds



EL CASO DE BRASIL



Proceso presupuestal en Brasil

- Los tres niveles de gobierno realizan sus planes estrategicos plurianuales (PPA), y sus presupuestos.
- Los planes estrategicos son los que incluyen programas y acciones sectoriales.
- Los presupuestos anuales pueden o no fondear una accion incluida en el PPA.
- No puede incluirse en el presupuesto anuales sin una referencia al marco institucional de referencia: por tanto los PPA tienden a ser son muy generales para abrir la posibilidad de inclusion futura
- No hay una sola norma de codificacion para todos los estados y municipios (es prerrogativa de cada estado): No se puede dictar una regla de clasificacion.
- → Se decidio realizar el trabajo en dos etapas ex-post: 1) enfocarnos en el PPA, 2) analizar los presupuestos federal y estatales

Marco institucional em Brasil para responder al cambio climático

- **Política Nacional sobre el Cambio Climático - PNCC:**
Ley N ° 12.187, de 29 de diciembre 2009
- **Sus instrumentos económicos y financieros:**
 - Fondo Nacional para el Cambio Climático - FNMC;
 - líneas de crédito y financiación de los actores y las líneas de apoyo a la investigación por las agencias de desarrollo financieras públicas y privadas;
 - mecanismos financieros y económicos disponibles en el marco de la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto;
 - medidas para el desarrollo de procesos y tecnologías para la reducción de las emisiones y captura de gases de efecto invernadero y la adaptación:
 - la preferencia en las licitaciones públicas y la autorización, permiso, concesión y concesión de los servicios públicos y los recursos naturales
 - créditos específicos en el presupuesto de la Unión para acciones sobre el cambio climático
 - medidas fiscales y tributarias para estimular la reducción de las emisiones y absorciones de GEI, incluyendo tarifas especiales, exenciones, compensación e incentivos, que se establecerán en la legislación específica futura.

Otros documentos analizados

1. Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) - Lei 12.187/**2009**
2. Decreto No 7.390/**2010**;
3. Plano Nacional sobre Mudança do Clima (**2008**);
4. Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - **PPCDAM (2013)**
5. Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado - **PPCerrado (2010)**
6. Plano Decenal de **Energia - PDE (2013)**
7. Plano de **Agricultura** de Baixo Carbono - **Plano ABC (2012)**
8. Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação - **Plano Indústria**
9. Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono - **PMBC (2013)**
10. Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima - **PSTM (2013)**
11. Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (**2013**)

Analisis de PPA (etapa concluída)

- 1) Identificación y análisis de los documentos de prioridad frente al cambio climático en distintas escalas (federal, estatal o local)**
- 2) Consolidación de las palabras clave relacionadas con la adaptación y mitigación del cambio climático, teniendo en cuenta el marco de los documentos de prioridad;**
- 3) Identificación y validación de las palabras clave relacionadas con la adaptación y mitigación del cambio climático en el texto de la PPA y el presupuesto;**

Producto final ha sido una clave cualitativa que posibilite la identificación de las líneas presupuestales de CC

Analisis del Presupuesto

- **Esta actualmente en ejecucion...**
- **Algunas de las lecciones aprendidas hasta ahora son:**
 - Existe un marco institucional que justifica el gasto en cc, como una relacion con los planes nacionales de desarrollo, estrategias, planes accion y los presupuestos anuales
 - La estructura institucional de division de responsabilidades para responder al cc puede llevar a varios entes publicos no incluidos en el presupuesto a ser movilizados de recursos en CC, los datos finales pueden variar
 - Es necesario definir que se incluye y que se excluye de la cuantificacion, y ser transparentes al respecto.
 - Hay gastos recurrentes (corrientes) que no se pueden clasificar como CC dado el nivel de detalle del presupuesto

Conclusiones

- **El esfuerzo de cuantificación en los presupuestos puede darse de diversas maneras (antes de la aprobación de presupuestos, asignando una línea presupuestal o un código específico para CC o ex post)**
- **Contribuye a transparentar los procesos de asignación de recursos**
- **Posibilita analizar la efectividad de las asignaciones**
- **La pregunta pendiente es cuál es la calidad del gasto (cuál es el impacto en CO2 o en aumento de resiliencia?)**

- **To be continued.....**



Muchas gracias

Banco Interamericano de Desarrollo / www.iadb.org