

Avances y oportunidades en la gestión financiera pública verde

Carlos Pimenta – Octubre 2022

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

FOTEGAL – México

1. Introducción

- Gestión Financiera Pública Verde (Green PFM), Presupuestación Verde (Green Budgeting)
- Alinear gestión fiscal, presupuestaria y contable con los desafíos del clima, en todo el ciclo del gasto, y adaptar gradualmente prácticas, procesos, metodologías y sistemas existentes
- Planificación fiscal y preparación del presupuesto, identificación y evaluación del gasto relacionado con el clima, producción contabilidad, y auditoría y vigilancia independientes
- Pocas metodologías consensuadas internacionalmente para identificar y evaluar efectos del gasto en el clima (positivos y negativos), escasa planificación y marco presupuestario anual y plurianual que consideren el cambio climático
- Prácticas de GFP verde todavía incipientes en la mayoría de los países, incluidas las economías avanzadas, pero con un interés y aplicación crecientes

2. Cinco herramientas para una Gestión Financiera Pública Verde

1. Marcos de Gasto de Mediano Plazo Verdes (MGMP Verdes)
2. Marcación del gasto (*Budget Tagging*) y/o clasificadores detallados
3. Evaluaciones del Gasto relacionados con el Clima
4. Contabilidad Verde
5. Transparencia y Vigilancia Independientes

2.1 MGMP Verdes, planificación fiscal de largo plazo alineada con los desafíos del clima

- Considerar los riesgos del clima antes mismo de la preparación del presupuesto, durante la fase de planificación estratégica y marco fiscal general
- Incluir el clima y la descarbonización en los análisis de riesgo y sostenibilidad fiscal, con escenarios macroeconómicos y costos de la transición hacia una economía de bajo uso de carbono, además de lograr alertas tempranas
- Cuantificación fiscal de la transición con proyecciones de reducción de ingresos (combustibles y autos) e incremento de gastos (emergencias y recuperación desastres climáticos, inversión resiliente)
- Reino Unido identifica y transparenta los riesgos económicos y fiscales del cambio climático con rangos probabilísticos, escenarios alternativos y análisis de sensibilidad, para alcanzar emisiones netas cero de carbono al 2050 (impactos en la deuda pública)

https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Fiscal_risks_report_July_2021.pdf

2.2 Marcación del gasto y nuevos clasificadores, para una información de calidad, oportuna y sostenible

- Información presupuestaria más desagregada con nuevas clasificaciones y/o marcaciones (*Budget Tagging*), con criterios comunes y fortalecimiento de capacidades
- Al menos 19 países han desarrollado metodologías de marcación del gasto con el clima, pero sigue siendo una práctica nueva emergente (mayoría en los últimos cinco años)
- Nivel de detalle COFOG (Clasificador de Funciones de Gobierno, UN-FMI) no permite identificar periódicamente todos los gastos con el clima (primario o secundario)
- 12 países ALC: HO, NI y EC (instructivos, criterios, capacidades y sistemas), CR y RD (implantando clasificador clima y biodiversidad); BO, CL, CO, ES, PR, PE y ME (Anexo)
- Difícil comparación entre países debido a metodologías incompletas, y no totalmente estandarizadas o aceptadas internacionalmente
- Estudio BID en AR, CO, JA, ME y PE (gasto en energía, transporte, agropecuaria, medio ambiente, y gestión de riesgos de desastres): 2% del Presupuesto (positivo) y 5% (negativo)

2.3 Evaluaciones y Presupuesto basado en Resultados y Clima, conocimiento impactos del gasto en el clima

- Solamente identificación del gasto con el clima no es suficiente, es necesario también una evaluación programática de resultados de este gasto y retroalimentación en el presupuesto
- Presupuesto basado en Resultados puede facilitar una presupuestación verde, al identificar cómo se organiza el gasto en relación con las políticas del clima (PbR-Clima)
- Marcos similares para medir resultados e impactos (positivos o negativos) con foco en programas relacionados con el clima, con indicadores, y retroalimentación
- Un tercio de países de la OCDE (12) usan evaluaciones de impacto ambiental. Tres usan PbR en presupuestación verde: Irlanda, México y Austria (Francia emisiones por unidad PIB)
- PbR-Clima podría ayudar a desarrollar criterios comunes de evaluación, considerando que la mayoría del gasto con clima no es de propósito principal, sino de incidencia secundaria

2.4 Estados contables verdes, la consolidación final que ayuda a enfrentar el cambio climático

- Ejecución presupuestaria y generación de la contabilidad es importante en una GFP verde, pero los estados financieros contables todavía no aprovechan todo su potencial
- Desarrollar conocimientos específicos para considerar el gasto ambiental en la contabilidad pública y en las metodologías de evaluación y auditoría ex post
- Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP, o IPSAS): informes financieros de recursos naturales del subsuelo, el agua y los recursos vivos
 - **Activos:** contabilidad del capital natural (dimensión y valor de reservas de un país)
 - **Pasivos:** riesgos climáticos y probabilidades de ocurrencia (MGMP)
- Comité IPSAS publicó documentos para consulta en 2022 sobre normas contables para reservas de recursos naturales y reportes sostenibles en el sector público
- Todavía en sus primordios, debe avanzar mucho en los próximos años

2.5 Transparencia y vigilancia independiente sobre gastos verdes: rendición de cuentas y credibilidad

- Portales de información presupuestaria (ALC), muchos con datos abiertos, pero todavía poca información del gasto con el clima y riesgos (muchos con temas ambientales y desafíos del clima, compromisos *NDC* y actividades sectoriales)
- Sin información de calidad no es posible construir un debate abierto y transparente sobre los aspectos fiscales del clima
- Vigilancia o supervisión externa independiente (*oversight*) sobre los aspectos fiscales del clima (con la participación de actores del medio académico, sociedad civil y sector privado)
- Instituciones fiscales independientes (IFI) en prácticamente todos los países de la OCDE (desempeño presupuestario y sostenibilidad fiscal). Ampliar funciones IFI (como fue COVID)
- En ALC pocos países tienen IFI (ME, CL, CO, PE y BR) que podrían incluir aspectos fiscales y macroeconómicos del clima. Creación de Comités específicos (países OCDE)

3. Cuatro Metodologías de diagnóstico y evaluación de temas fiscales y el clima

1. CPEIR (PNUD): Revisión Institucional y del Gasto con el Clima
2. PEFA-Clima: Evaluación de la Gestión Finanzas Públicas Clima
3. C-PIMA (FMI): Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública
4. Revisiones verdes del gasto público (*PER*)

3.1 Revisión Institucional y del Gasto Público con el Clima (CPEIR: Climate Public Expenditure and Institutional Review)

- Primera metodología (PNUD) análisis institucional y fiscal relacionada con el clima (2011, Nepal). Más de treinta países (6 en ALC: HO, CO, CL, EC, NI y ES)
- Análisis acciones gubernamentales para enfrentar al cambio climático e identificación de vulnerabilidades, incluyendo estrategias, planes, políticas, gasto, funciones institucionales
- Recomendaciones de políticas: fortalecer capacidades, institucionalidad y coordinación
- Metodología flexible, los informes pueden ser muy distintos entre sí
- Ayuda la revisión de las metas NDC. Diagnóstico estático, no recurrente para medir periódicamente los resultados e impactos de la acción gubernamental y del gasto público en el cambio climático

3.2 Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA-Clima)

- PEFA regular cuenta con más de 500 evaluaciones en 150 países. [PEFA-Clima](#) (2020) para evaluar la alineación GFP con las políticas relacionadas con el clima. Fortalezas y debilidades, indicadores cuantitativos para medir el desempeño, comparable entre países
- Mitad de los PEFA que iniciaron preparación en el 2021 incluyen el capítulo clima (14). En ALC Costa Rica, República Dominicana y Paraguay (Chihuahua)
- Analiza leyes y reglamentaciones, instituciones, procesos y sistemas en todo el ciclo presupuestario, incluyendo las inversiones públicas. Diagnóstico y línea de base, identificación de brechas y preparación de un Plan de Trabajo
- Vincula seguimiento del gasto con aspectos fiscales, presupuestarios y de costos de transición hacia una economía verde y más resiliente. Ayuda la revisión de las metas *NDC*
- Pocos PEFA-Clima publicados, tendencia de ampliación en los próximos años

3.3 Marco de Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública sobre el Cambio Climático (C-PIMA)

- Metodología PIMA (2015) analiza sistemas de inversión pública (SNIP), en todas etapas: (planificación, priorización, implementación, mantenimiento, vigilancia). Transversales: Gobernanza, marco legal, capacidad institucional, sistemas. Aplicado en más de 70 países
- C-PIMA es una adaptación para apoyar mitigación y adaptación al cambio climático, mejorar instituciones y procesos de inversión, infraestructura baja en carbono y resistente
- El C-PIMA evalúa 15 temas, agrupados en: (1) planificación verde, (2) coordinación, (3) factibilidad de proyectos, (4) gestión presupuestaria y proyectos, y (5) análisis de riesgo
- Recomendaciones y plan de acción para un ciclo de inversión pública sostenible y alineado con el clima, y lograr mejor capacidad institucional y más acceso a recursos
- 11 C-PIMAS finalizados (AR, CR, HA, Anguilla, Granada, Reino Unido, Croacia, Gabón, Congo, Ruanda y Nepal). Muy probable que incremente su aplicación en los próximos años

3.4 Revisiones verdes del gasto público ***(Green Public Expenditure Reviews: C-PER)***

- Revisiones del gasto público (PER) analizan cantidad, composición, tendencias y calidad del gasto público y su relación con los objetivos y desempeño de las políticas públicas (aspectos institucionales, normativos, de políticas, del gasto). Contribuyen con reformas
- En el 2020, 31 de los 37 países de la OCDE (84%) informaron que realizan revisiones del gasto público anual o periódicamente. Duplicó desde 2011 (16 países). En ALC todavía poco
- Revisiones verdes son una adaptación reciente de los PER (OCDE), para analizar cómo el gasto público se alinea con las políticas relacionadas con el clima, y formular recomendaciones y hojas de ruta
- Todavía no existen revisiones verdes del gasto público publicadas, pero podría ser una nueva metodología emergente en los próximos años

4. Conclusiones y Recomendaciones (a)

- Intensificar la aplicación de herramientas verdes de gestión y transparencia fiscal, y de metodologías de diagnóstico y evaluación del gasto con el clima, capacidad institucional
- Todo el ciclo presupuestario, secuencia gradual, con el uso de tecnología y sistemas para consolidar procesos; estrategia comunicaciones para transparencia y rendición de cuentas
- Empezando con Marcos de Gasto de Mediano Plazo Verdes, para una planificación fiscal de largo plazo alineada con desafíos del clima, antes mismo de preparación del presupuesto
- La marcación del gasto público relacionado con el clima, preferentemente con clasificadores presupuestarios más detallados, para una información de calidad, oportuna y sostenible en el tiempo
- Solamente identificar y cuantificar el gasto público relacionado con el clima no es suficiente, es necesario analizar los resultados y el impacto de este gasto y retroalimentar el proceso presupuestario (PbR-Clima)

4. Conclusiones y Recomendaciones (b)

- Los estados contables verdes, todavía en etapa embrionaria, podrán contribuir con una consolidación final de la información financiera pública que considere aspectos ambientales
- La transparencia y vigilancia independiente sobre el gasto verde (positivo y negativo) es muy importante para promover la rendición de cuentas y la credibilidad
- Ampliar el uso de CPEIR, PEFA-Clima, C-PIMA, Revisiones verdes del Gasto (PER-C)
- La recuperación de la pandemia de COVID-19 podría representar una oportunidad en la respuesta al cambio climático, con una recuperación económica verde
- Liderazgo Ministerios de Economía y Finanzas y el diálogo y coordinación interministerial

¡Gracias!