

La transición presupuestaria verde

Cómo enverdecer las políticas
presupuestarias y la gestión de las
finanzas públicas

Informe técnico

Autores Côme Dechery, Hélène Ehrhart,
Thierry Latreille, Nicolas Lecrivain

La transición presupuestaria verde

Cómo enverdecer las políticas presupuestarias y la gestión de las finanzas públicas

Introducción 4

La transición presupuestaria verde: definición 4
Una dinámica mundial 4

1. El enfoque de la transición presupuestaria verde 5

1.1. Perseguir objetivos medioambientales 5
1.2. La Coalición de Ministros de Finanzas
para la Acción Climática 6

2. Los ejes de la transición presupuestaria verde 7

2.1. Eje 1: la integración de los objetivos
medioambientales y climáticos en la
planificación presupuestaria 7
2.2. Eje 2: la alineación de la política
presupuestaria con los objetivos
medioambientales y climáticos 9
2.3. Eje 3: la integración de los objetivos
medioambientales y climáticos en la
ejecución presupuestaria 10
2.4. Eje 4: la integración de los objetivos
medioambientales y climáticos en la gestión
de los activos y de los pasivos del Estado 12

3. Las herramientas y los ecosistemas de competencia técnica 14

3.1. Los diagnósticos en relación con la
transición presupuestaria verde 14
3.2. El ecosistema de competencia técnica y
de actores que intervienen en la transición
presupuestaria verde 15

Bibliografía 17

Lista de siglas y abreviaturas 18

Agence française de développement

Rapports techniques

Les nombreux rapports, études de faisabilités, analyses de cas et enquêtes de terrain produits par l'AFD contiennent des informations très utiles, en particulier pour les praticiens du développement. L'objectif de cette série est de partager des informations techniques, géographiques et sectorielles sur une dimension du développement et d'en faire un retour d'expérience.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s) ou des institutions partenaires.

Informes técnicos

Los numerosos informes, estudios de factibilidad, análisis de casos y encuestas sobre el terreno producidos por la AFD contienen informaciones muy útiles, especialmente para los profesionales del desarrollo. El objetivo de esta serie es compartir informaciones técnicas, geográficas y sectoriales sobre una dimensión del desarrollo y proporcionar la difusión de las experiencias.

Las opiniones expresadas en este documento son las del o de los autores y no reflejan necesariamente las de la AFD. Este documento se publica bajo la única responsabilidad de su(s) autor(es) o de las instituciones socias.

La transición presupuestaria verde

¿Cómo enverdecer las políticas presupuestarias y la gestión de las finanzas públicas?

Autores

Côme Dechery

Responsable de equipo de proyecto
Gobernanza financiera, Agence
française de développement

Hélène Ehrhart

Responsable de equipo de proyecto
Gobernanza financiera, Agence
française de développement

Thierry Latreille

Responsable de equipo de proyecto
Gobernanza financiera, Agence
française de développement

Nicolas Lecrivain

Responsable de equipo de proyecto
Gobernanza financiera, Agence
française de développement

Résumé

La mise en œuvre de la transition vers une économie verte nécessite des ressources financières importantes, tant publiques que privées, pour réaliser les investissements nécessaires. Elle requiert également que les États se dotent d'outils pour réaligner leurs politiques publiques sur une trajectoire compatible avec l'accord de Paris.

Les ministères des Finances ont un rôle central à jouer, à travers l'outil budgétaire et la gestion des finances publiques, pour impulser la transition vers une économie verte. La transition budgétaire verte vise à aligner les processus de perception des recettes et de réalisation des dépenses publiques sur les objectifs environnementaux et climatiques.

Ce rapport détaille les quatre axes d'actions à la main des ministères des Finances au titre de la transition budgétaire verte. Ceux-ci concernent l'intégration des objectifs environnementaux et climatiques dans la planification budgétaire, dans la politique budgétaire, dans l'exécution budgétaire et dans la gestion des actifs et des passifs de l'État. Ces différentes dimensions sont illustrées par des exemples mis en place dans divers pays.

Mots-clés

Finances publiques, climat, environnement, budget, action publique, analyse des politiques publiques

Géographies

Multi-pays, Afrique, Amérique, Asie, Europe, Océanie

Resumen

La puesta en marcha de la transición hacia una economía verde requiere importantes recursos financieros, tanto públicos como privados, para realizar las inversiones necesarias. También precisa que los Estados se doten de herramientas para reorientar sus políticas públicas hacia una trayectoria compatible con el Acuerdo de París.

Los ministerios de Finanzas tienen un papel clave que desempeñar para impulsar la transición hacia una economía verde, a través de la herramienta presupuestaria y de la gestión de las finanzas públicas. La transición presupuestaria verde pretende alinear los procesos de percepción de ingresos y de realización de los gastos públicos con los objetivos medioambientales y climáticos.

Este informe detalla los 4 ejes de acción competencia de los ministerios de Finanzas en el marco de la transición presupuestaria verde. Están relacionados con la integración de los objetivos medioambientales y climáticos en la planificación presupuestaria, en la política presupuestaria, en la ejecución presupuestaria y en la gestión de los activos y de los pasivos del Estado. Estas diferentes dimensiones están ilustradas con ejemplos de varios países.

Palabras claves

Finanzas públicas, clima, medio ambiente, presupuesto, acción pública, análisis de las políticas públicas

Áreas

Plurinacional, África, América, Asia, Europa, Oceanía

Introducción

En consonancia con los compromisos internacionales asumidos por los Estados en el marco del Acuerdo de París de 2015 y del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas, los ministerios de Finanzas tienen un papel clave que desempeñar, a través de la herramienta presupuestaria y la noción de transición presupuestaria verde, para impulsar la transición hacia una economía verde¹ y, en particular, garantizar el financiamiento de la transición hacia la baja emisión de carbono.

El IPCC estima que, de aquí al 2035, los países de todo el mundo deberán dedicar anualmente entre el 1,8% y el 6% de su PIB a estos financiamientos para mantenerse en una trayectoria compatible con el Acuerdo de París (De Coninck et al., 2018). Esta cantidad sólo puede lograrse movilizando recursos financieros tanto públicos como privados.

La transición presupuestaria verde: definición

Derivada de la definición propuesta por la OCDE, la transición presupuestaria verde (*Green Budgeting Transition* en inglés) consiste en utilizar todas las herramientas de política presupuestaria y de gestión de las finanzas públicas para alinear los procesos de obtención de ingresos y de realización del gasto público con los objetivos medioambientales y climáticos (OCDE, 2019).

Los ministerios de Finanzas tienen un papel fundamental que desempeñar empleando la información, la reglamentación, la fiscalidad y el gasto público para orientar el consumo y las inversiones del Estado, de los hogares y de las empresas hacia infraestructuras y tecnologías con moderación en la utilización de recursos y en la emisión de carbono.

¹ Una economía es «verde» cuando fomenta las inversiones y los comportamientos ecorresponsables de las empresas y los consumidores. Integra el valor real del capital natural (clima, biodiversidad, calidad del aire, etc.) en la toma de decisiones económicas y atenúa la presión de la actividad humana sobre los ecosistemas.

Una dinámica mundial

La transición presupuestaria verde está gozando actualmente de un fuerte impulso tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados: cerca de 50 países han implementado diversos sistemas de presupuestación verde de forma recurrente o puntual. Más de sesenta países se han unido también a la Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática.

En Francia se han puesto en marcha varias iniciativas que contribuyen a la transición presupuestaria verde. Entre ellas están: la elaboración de un presupuesto verde anexo a la Ley de presupuestos desde 2020, la emisión de bonos verdes soberanos desde 2017, la política de adquisiciones públicas responsables impulsada en 2016 y la fiscalidad medioambiental. El 29 de abril de 2021, el Ministerio de Economía, Finanzas y Recuperación de Francia también publicó su primer Plan Clima, en el que se detallan los ejes de intervención del Ministerio para apoyar la transición hacia la baja emisión de carbono.

Este informe técnico propone un marco conceptual como guía para los ministerios de Finanzas en su enfoque de la transición presupuestaria verde y sus diferentes ejes de articulación concreta². Estas diferentes dimensiones están ilustradas con ejemplos de varios países. El informe también presenta las herramientas y los ecosistemas de competencia técnica especializados en esta temática.

De este modo, reorienta –con la mejor relación coste/eficacia– los capitales, los empleos y las tecnologías hacia actividades económicas compatibles con un crecimiento sostenible.

² Informe derivado de un estudio documental realizado por PwC por encargo de la AFD (PwC, 2021).

1. El enfoque de la transición presupuestaria verde

1.1. Perseguir objetivos medioambientales

Como aparece indicado en la definición de la introducción, la transición presupuestaria verde puede apoyar objetivos adicionales a los de la mitigación y de la adaptación al cambio climático. También puede pretender que se logren otros objetivos medioambientales, como la preservación de la biodiversidad, la gestión de los recursos hídricos o la lucha contra la contaminación.

Como instrumento de financiamiento de las políticas públicas, la política presupuestaria y la gestión de las finanzas públicas deben desempeñar un papel fundamental en la consideración de los desafíos climáticos y medioambientales, en cada etapa del proceso de planificación, de financiamiento y de aplicación de las políticas públicas. Esto requiere que el enfoque sea sistemático, que englobe todo el ciclo presupuestario y que, especialmente, la planificación presupuestaria, la gestión de los ingresos, de las inversiones públicas, de la contratación pública, tengan en cuenta el clima y el medio ambiente.

Recuadro 1. ¿Verde o clima? Dos niveles de análisis complementarios

La transición hacia una economía verde abarca desafíos más amplios que solamente la transición hacia la baja emisión de carbono. La economía verde se interesa por todas las relaciones entre la actividad económica y el capital natural. Por ello, una estrategia de economía verde puede integrar otros desafíos además del clima, como la biodiversidad o la gestión de los recursos hídricos. La elección de los objetivos depende de la situación del país, de la estructura de su economía y de las prioridades políticas locales.

Por ejemplo, Francia tiene los siguientes objetivos verdes en su presupuesto verde:

Esquema 1. El presupuesto verde de Francia: los objetivos elegidos

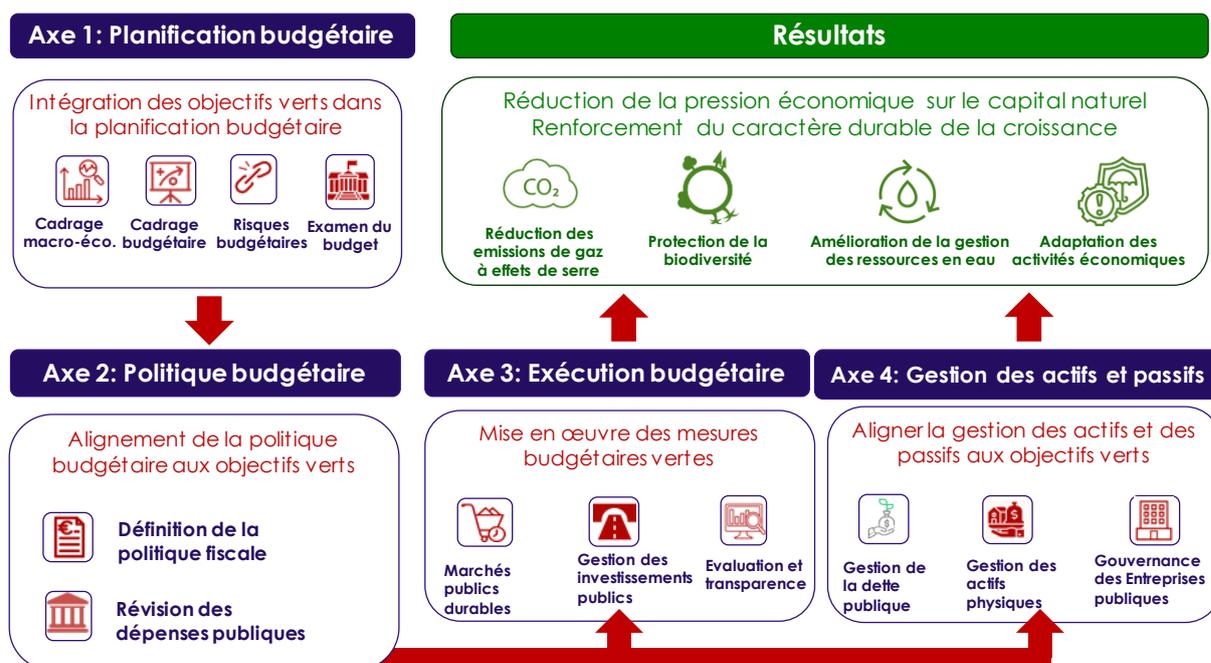


Fuente: Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (Informe sobre el impacto medioambiental del presupuesto del Estado) septiembre de 2021 - vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/281883.pdf - République Française.

2. Los ejes de la transición presupuestaria verde

En el marco de la transición presupuestaria verde, las palancas de acción disponibles para los gobiernos se pueden clasificar en cuatro ejes presentados en el esquema 1 y detallados a seguir:

Esquema 1. Los ejes de la transición presupuestaria verde



Fuente: autores.

2.1. Eje 1: la integración de los objetivos medioambientales y climáticos en la planificación presupuestaria

La integración de los objetivos verdes en la planificación presupuestaria es esencial para que los gobiernos puedan anticipar los impactos medioambientales y climáticos, planificar las estrategias de desarrollo a medio y largo plazo e integrar estos desafíos en el proceso de preparación del presupuesto. Este eje de planificación presupuestaria abarca cuatro niveles.

2.1.1. El encuadre macroeconómico

A nivel del encuadre macroeconómico, la inclusión de los desafíos climáticos en los modelos macroeconómicos permite evaluar el impacto económico, social y financiero de las políticas públicas medioambientales y climáticas y los impactos medioambientales y climáticos de las estrategias de desarrollo a medio y largo plazo.

Malawi: la modelización de la utilización de los recursos sobre el PIB

Malawi utiliza un modelo de equilibrio general para medir el impacto de la política económica y presupuestaria del gobierno en la economía y la pobreza. Este modelo también permite probar choques externos, incluidos los relacionados con la erosión de los suelos, con el aumento de la temperatura o con las fluctuaciones de ciertos precios internacionales. Permite analizar los efectos estáticos y dinámicos, directos e indirectos, a corto y a largo plazo, de las políticas estudiadas por el gobierno. Entre otras cosas, consiguió sacar a la luz las disparidades de ingresos y de consumo que produciría el cambio climático en el país, con lo que influyó en la estrategia climática del gobierno.

2.1.2. El encuadre presupuestario a medio plazo

Las previsiones presupuestarias anuales y plurianuales deben ser coherentes con los planes estratégicos sectoriales, los programas de inversiones públicas y la estrategia de lucha contra el cambio climático. Esto implica que la estrategia de lucha contra el cambio climático precise los recursos necesarios y, en su caso, las necesidades de financiamiento para su aplicación.

Bangladesh: un encuadre presupuestario para el cambio climático

En Bangladesh, el ministerio de Finanzas coordina la preparación de un encuadre presupuestario a medio plazo con las previsiones de ingresos y de gastos por un periodo de tres años. Para alinear este marco con la política climática, el ministerio ha realizado una revisión de los gastos dedicados a esta área. Aunque el nivel de estos gastos en favor del clima haya resultado ser más alto de lo esperado (1 000 millones, el 75% de los cuales financiados con recursos internos), se identificó un déficit de financiamiento que aún debe cubrirse. Esto incitó al ministerio de Finanzas a liderar los esfuerzos gubernamentales para movilizar fondos internacionales. El servicio encargado de las relaciones económicas en el ministerio de Finanzas se ha convertido en Bangladesh en la autoridad acreditada para el Fondo Verde para el Clima.

2.1.3. La evaluación del riesgo presupuestario

La evaluación del riesgo presupuestario con un prisma verde consiste en someter a las finanzas públicas y a la riqueza nacional a pruebas de resistencia a los riesgos climáticos (garantizando especialmente que la política presupuestaria resista a los impactos y a las perturbaciones relacionados con el clima), y anticipar las consecuencias de la transición hacia la baja emisión de carbono y del cambio climático en el equilibrio presupuestario.

Jamaica: integrar el clima en el análisis del riesgo presupuestario

Jamaica es un país con una elevada deuda pública y muy expuesto a los desastres naturales, especialmente a los huracanes. Para tener en cuenta su efecto, el ministerio de Finanzas elabora análisis por escenario. Un primer escenario de referencia establece las previsiones de ingresos y de gastos necesarios para mantener el equilibrio presupuestario. Un segundo escenario tiene en cuenta el impacto que un desastre tendría en la economía y en las finanzas públicas del país. La diferencia entre ambos escenarios pone de manifiesto el riesgo de un descenso del 4,5% del PIB. Este trabajo sirve para documentar el contexto en el que el Estado debe tomar decisiones para mejorar su resiliencia frente al cambio climático.

2.1.4. El examen del presupuesto desde un ángulo «verde»

La implementación de un etiquetado de los gastos para examinar el presupuesto desde un ángulo verde requiere: el establecimiento de procedimientos y de un calendario presupuestario que permitan la evaluación previa del impacto previsto en el medio ambiente de los gastos y de los ingresos previstos; la transmisión de directivas claras (a través de circulares presupuestarias) sobre la forma en que los ministerios sectoriales deben proponer medidas de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo; una clasificación de los gastos (que incluya los gastos fiscales) y de los ingresos en función de su impacto en el cambio climático, así como (en su caso) en otras dimensiones medioambientales (biodiversidad, contaminación, etc.); la integración, en la documentación presupuestaria presentada al Parlamento, de una presentación del impacto en el medio ambiente de las medidas presupuestarias y fiscales y su evolución en el tiempo.

Francia: el primer presupuesto verde

En 2020, Francia fue el primer país del mundo en presentar un presupuesto verde al Parlamento. Su ministerio de Acción y de Cuentas públicas, así como la Comisión general de desarrollo sostenible identificaron todos los impactos del presupuesto del Estado –tanto positivos como negativos– en relación con los objetivos medioambientales del país (adaptación al cambio climático y mitigación del mismo, gestión de los recursos hídricos, gestión de los residuos y prevención de los riesgos tecnológicos, lucha contra las contaminaciones, biodiversidad). Los resultados se publicaron en un informe adjunto al proyecto de ley de finanzas de 2021 presentado al Parlamento. Destacan el aumento de los gastos favorables al medio ambiente (43 000 millones de euros) y el descenso de los gastos con un impacto desfavorable (7 200 millones).

2.2. Eje 2: la alineación de la política presupuestaria con los objetivos medioambientales y climáticos

Este segundo eje se centra en alinear los dos instrumentos de la política presupuestaria, que son los ingresos y los gastos públicos, con los objetivos verdes. Mientras que el eje 1 tiene un carácter de organización (cómo organizarse para poner de relieve los desafíos verdes en el presupuesto), el eje 2 tiene un carácter de asignación (qué decisiones tomar en la Ley de presupuestos para abordar estos desafíos). Un Estado que adopta medidas verdes fiscales y de gastos orienta los financiamientos públicos hacia una transición verde y/o de baja emisión de carbono e incita a los actores privados a cambiar sus prácticas de consumo y de inversión. Las dos dimensiones están cubiertas por este eje.

2.2.1. La definición de la política fiscal

Esta dimensión abarca el establecimiento de una fiscalidad medioambiental y, de forma más global, la alineación de la política fiscal contenida en las previsiones presupuestarias a medio plazo con la estrategia climática.

Suecia: La implantación progresiva de un impuesto sobre el carbono

En 1991, Suecia fue uno de los primeros países en implantar un impuesto sobre el carbono. Para que fuera aceptado y dar al sector privado tiempo de adaptación, el Estado sueco definió con las empresas un calendario progresivo de subida del impuesto. Asimismo, lo incluyó en una reforma global de la fiscalidad en la que la introducción del nuevo impuesto se compensaba con la reducción de antiguos gravámenes. Además, tomó medidas específicas para reducir el impacto del impuesto sobre el carbono en las empresas frágiles y en los hogares con ingresos bajos. Este enfoque hizo posible que Suecia aumentara su impuesto sobre el carbono de 28 a 127 dólares por tonelada en treinta años, sin provocar bloqueos sociales ni pérdidas de competitividad. Actualmente, los ingresos de este impuesto ascienden a 2 900 millones de dólares al año, es decir, el 2% de los ingresos del Estado.

2.2.2. La revisión del gasto público

El refuerzo de la alineación de los gastos con los objetivos de la economía verde y de la lucha contra el cambio climático implica: revisar las subvenciones y los gastos fiscales denominados «marrones», como los que facilitan la utilización de combustibles fósiles que comprometen el desarrollo con un bajo nivel de emisiones de carbono; establecer un plan público de inversiones verdes.

Indonesia: la reforma de las subvenciones a las energías fósiles

En los últimos veinte años, Indonesia ha estado reformando sus subvenciones a las energías fósiles. La reducción progresiva de estas subvenciones ha incitado a los consumidores a utilizar menos combustible y también ha posibilitado que el Estado ahorre 15 000 millones de dólares al año. El primer intento de reforma, en 1998, suscitó protestas a gran escala que obligaron al gobierno a dar marcha atrás. Las reformas posteriores no suscitaron tanta oposición, gracias a una política de ayuda específica para mitigar el impacto de la subida de los precios en los hogares más pobres. De este modo, Indonesia ha estado llevando a cabo un programa de transferencias monetarias a gran escala (2 000 millones de dólares al año) y ha reinvertido parte de los ahorros conseguidos para aumentar las subvenciones alimentarias a los más pobres. Paralelamente, ha desarrollado un intenso trabajo de campañas de información y de encuestas para monitorear la aceptación de las reformas por parte de la sociedad civil y ajustarlas de ser necesario.

2.3. Eje 3: la integración de los objetivos medioambientales y climáticos en la ejecución presupuestaria

Este tercer eje pretende reducir el impacto de la ejecución del presupuesto en el medio ambiente y en el clima, especialmente a nivel de la contratación pública y de la gestión de las inversiones públicas. También pretende reforzar la rendición de cuentas y la transparencia de los compromisos verdes del Estado.

2.3.1. La contratación pública

Para considerar el impacto de las emisiones de carbono (y ecológico) de los productos y los servicios que componen la contratación pública hay que establecer esquemas de compra responsables y asesorar a los compradores con guías y formaciones.

China: la utilización de las etiquetas ecológicas en las contrataciones públicas

En China, desde el 2006, el ministerio de Finanzas y el ministerio de Protección del medio ambiente, juntos, mantienen actualizada una lista de los productos con una o varias etiquetas ecológicas otorgadas por organismos de certificación. Esta lista es pública y las entidades contratantes están obligadas a consultarla. De acuerdo con la política de compra sostenible del gobierno, deben dar prioridad a la compra de productos certificados. Para monitorear la aplicación de esta política, el ministerio de Finanzas creó un mecanismo que permite identificar la proporción de las contrataciones públicas con una etiqueta ecológica. Así, en el último recuento, el 82% de las licitaciones públicas tenían como resultado la compra de productos con etiqueta de eficiencia energética.

2.3.2. La gestión de las inversiones públicas

La integración de los objetivos medioambientales y climáticos en la gestión de las inversiones públicas interviene a diferentes niveles: (i) la alineación de los marcos jurídicos o reglamentarios de los proyectos de inversiones públicas con estos objetivos; (ii) la definición de criterios medioambientales para la selección y la escala de priorización de los proyectos de inversión; y (iii) el establecimiento de un plan de inversiones específicamente dedicado a la transición climática.

Perú: la programación verde de las inversiones públicas

En el 2018, Perú adoptó un nuevo marco de programación y de gestión de las inversiones. Ahora dicho marco establece unos requisitos mínimos aplicables a todos los proyectos de inversión pública para la gestión de los riesgos climáticos. Estos requisitos tienen en cuenta los trabajos de investigación realizados con una universidad local a raíz de fenómenos climáticos extremos en el norte del país. Al identificar las características de las infraestructuras que habían quedado intactas, el gobierno peruano pudo formular los requisitos mínimos para cualquier nuevo proyecto. Estas prácticas permiten que los gobiernos locales (de regiones y de municipios) se centren en la construcción de puentes, de carreteras y de obras más resilientes.

2.3.3. La auditoría y la evaluación de los gastos y de los ingresos con respecto a los desafíos verdes

El refuerzo de la rendición de cuentas y de la transparencia de los compromisos verdes del Estado se puede desglosar en varias dimensiones. Por un lado, la consideración de la problemática medioambiental en los informes de auditoría presentados al Parlamento permite reforzar el control parlamentario en el seguimiento de la ejecución del presupuesto en lo que respecta a los desafíos verdes. Por otro lado, la realización de evaluaciones de los gastos y de los ingresos relacionados con el medio ambiente y de evaluaciones del impacto en el cambio climático del presupuesto ejecutado facilitan la identificación y la aplicación de las medidas presupuestarias adaptativas eventualmente necesarias. Por último, la difusión de los resultados de las auditorías y de las evaluaciones al público en general permite informar a los ciudadanos sobre las acciones del Estado.

Países Bajos: la auditoría de la política nacional de adaptación al cambio climático

En 2012, el Tribunal de Cuentas neerlandés emprendió una auditoría de la política nacional de adaptación. El Tribunal centró su auditoría en torno a una revisión de los riesgos engendrados por el cambio climático, de la manera en que los poderes públicos se organizaban para responder a ello y de la política presupuestaria que permitía financiar esta respuesta. A través de este ejercicio salió a

la luz que algunos sectores no estaban cubiertos en la estrategia del Gobierno (por ejemplo, la salud, el transporte, la energía) y que ningún ministro estaba encargado de coordinar su aplicación. El Tribunal también identificó los riesgos financieros relacionados con una mala programación de las inversiones públicas, destacando que: «inversiones como los edificios, las carreteras, los ferrocarriles, las redes de energía y de alcantarillado duran décadas y es costoso reemplazarlos. Es más económico y eficaz adaptar la concepción al cambio climático desde ya».

2.4. Eje 4: la integración de los objetivos medioambientales y climáticos en la gestión de los activos y de los pasivos del Estado

Este cuarto eje abarca la consideración del medio ambiente en la gestión de los activos públicos financieros y físicos y la evaluación de los riesgos derivados de los efectos del cambio climático en los activos y los pasivos del Estado, ya sean riesgos físicos a corto plazo relacionados con fenómenos meteorológicos extremos, riesgos a largo plazo relacionados con las modificaciones del medio ambiente o riesgos de transición. Este eje también se refiere a la alineación de la supervisión de los activos públicos, especialmente la gobernanza de las empresas públicas, con los desafíos medioambientales y la emisión de deuda pública para financiar la transición verde.

2.4.1. La gestión de los activos públicos financieros y físicos

Para tener en cuenta los desafíos medioambientales y climáticos en la gestión de los activos públicos hace falta evaluar el impacto de los activos públicos financieros y físicos en el medio ambiente, así como los riesgos derivados de una evolución de las condiciones medioambientales. Estas evaluaciones informan la definición de las estrategias de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo para estos activos públicos.

Francia: la renovación energética en las colectividades locales

El sector de la construcción representa el 43% del consumo energético del país. Para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero por un factor de cuatro de aquí al 2050, Francia se ha embarcado en un plan de renovación energética. Las colectividades locales encabezan esta iniciativa, con un patrimonio inmobiliario de más de 225 000 edificios (escuelas, viviendas sociales, edificios administrativos). Para ayudarles, el Estado ha puesto en marcha herramientas para analizar su parque inmobiliario (comparador de rendimiento en línea, auditorías energéticas, asesoramiento público) y financiamientos para planificar estrategias de renovación. Una vez preparadas, las obras también pueden ser objeto de subvenciones o de préstamos en condiciones preferenciales a través de la Banque des Territoires (Grupo Caisse des Dépôts).

2.4.2. La gestión de la deuda pública

La utilización del endeudamiento público para financiar la transición verde se puede hacer a través de la emisión de bonos verdes soberanos. La integración de los desafíos medioambientales y climáticos en la gestión de la deuda pública tiene como objetivo garantizar que el endeudamiento público se utilice de forma efectiva para los esfuerzos de transición verde y/o baja en emisión de carbono y asegurarse de que la deuda pública siga siendo sostenible en el contexto del cambio climático.

Francia: los bonos verdes soberanos

El 24 de enero de 2017, Agence France Trésor lanzó sus primeros bonos verdes soberanos por un importe de 7 000 millones de euros. Los bonos verdes de Francia³ se centran en los gastos del presupuesto del Estado y del Programa de inversiones de futuro de lucha contra el cambio climático, adaptación al mismo, protección de la biodiversidad y lucha contra la contaminación. Los fondos obtenidos se tratan como los de los bonos del Tesoro tradicionales y se gestionan según el principio de universalidad presupuestaria. Sin embargo, están subordinados a una cantidad equivalente de gastos verdes elegibles, cuya dotación limita así las posibilidades de emisiones verdes para el año en curso. Francia proporciona diferentes tipos de informes a los inversores: un informe anual sobre la asignación de los gastos y los indicadores de rendimiento e informes de impacto *a posteriori*. La elaboración de informes sobre los impactos medioambientales *a posteriori* de los gastos es supervisada por un Consejo de evaluación compuesto por expertos independientes.

2.4.3. La gobernanza de las empresas públicas

Esta dimensión abarca tanto (i) la integración de objetivos, de metas y de indicadores específicos relacionados con el clima en los contratos de rendimiento celebrados entre las empresas públicas y el Estado, como (ii) la elaboración de informes sobre la utilización de los fondos asignados por el Estado para la aplicación de medidas medioambientales en el marco de proyectos de inversión y la descripción de los resultados obtenidos con respecto a los objetivos de los contratos de rendimiento.

Brasil: la acción del Banco nacional de desarrollo contra el cambio climático

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) es un banco público brasileño que concede préstamos a largo plazo y en condiciones preferenciales para proyectos con un interés social y económico. Está supervisado por el Ministerio de Economía, que nombra a tres de sus administradores (de un total de once). Cerca del 80% de sus recursos provienen de préstamos del Tesoro y de transferencias de fondos presupuestarios. En el 2018, bajo el impulso de los administradores del Estado, el banco adoptó un plan de acción de RSA (Responsabilidad Social y Ambiental) e hizo que enverdecer la economía fuera una de sus cuatro prioridades estratégicas. Basándose en este nuevo mandato, el BNDES desarrolló una nueva actividad destinada no a sustituir sino a movilizar los financiamientos privados necesarios para luchar contra el cambio climático. Esto implica el financiamiento de asociaciones público-privadas (APP) para la implementación de transportes públicos con baja emisión de carbono, el cofinanciamiento de proyectos de energías renovables y la creación de bonos climáticos. Esta transición de un rol de financiador a un rol de movilizador de financiamientos ha permitido crear un efecto de palanca en el sector financiero y acelerar la transición hacia la baja emisión de carbono en Brasil. En el 2018, el 20% de los desembolsos del BNDES (4 000 millones de dólares) apoyaron la transición verde.

³ Recompensado en 2018 por Climate Bonds initiative.

3. Las herramientas y los ecosistemas de competencia técnica

3.1. Los diagnósticos en relación con la transición presupuestaria verde

Se han desarrollado varias herramientas para diagnosticar en qué medida se tienen en cuenta los objetivos medioambientales y climáticos en las políticas públicas de los Estados, y más concretamente, a nivel de sus finanzas públicas. Existen tres tipos principales de diagnósticos:

- Los diagnósticos de crecimiento verde: estos diagnósticos, pensados por la OCDE a principios de la década del 2010, tienen como objetivo identificar con las autoridades los principales cuellos de botella que frenan la transición verde en el país (por ej., la dependencia de los combustibles fósiles, las subvenciones perversas, el déficit de infraestructuras). Este análisis permite luego a las autoridades seleccionar y priorizar sus herramientas de intervención (por ej., política de apoyo tecnológico, tarificación de las emisiones de carbono, programa de inversiones) en función del impacto de cada desafío en la transición y de las prioridades y las limitaciones nacionales. Al ser las finanzas públicas solo un medio para dar cuerpo a una política –y no una política como tal– esta etapa es importante para dar un contenido y una dirección a la transición presupuestaria verde.
- El diagnóstico PEFA Clima: el diagnóstico de gasto público y responsabilidad financiera (PEFA, siglas en inglés de *Public Expenditure and Financial Accountability*), que evalúa el estado del sistema de gestión de las finanzas de un país, se articuló en 2020 en un módulo específico «PEFA Clima» destinado a analizar la sensibilidad del sistema de gestión de las finanzas públicas con respecto al clima (PEFA, 2020). Estos diagnósticos PEFA Clima pueden llevar a la elaboración de un plan de acciones que identifique un conjunto de iniciativas y de reformas para remediar las debilidades y apoyar el logro de los resultados deseados.
- El diagnóstico CPEIR (*Climate Public Expenditure and Institutional Review* o análisis del gasto público e institucionalidad para el clima), desarrollado por el PNUD en 2015, permite analizar la eficacia y la eficiencia del gasto público en la lucha contra el cambio climático.

3.2. El ecosistema de competencia técnica y de actores que intervienen en la transición presupuestaria verde

Los ministerios de finanzas pueden movilizar herramientas y competencia técnica para acompañar la ejecución de cada uno de los ejes de la transición presupuestaria verde, lo que comprende en particular:

- Las instituciones públicas que lideran iniciativas internacionales identificadas en este informe pueden ser movilizadas. Se puede consultar la documentación (informes, evaluaciones, marcos metodológicos...) producida por cada una de las instituciones concernidas, entre ellas, las instituciones francesas y europeas, y eventualmente se puede pedir a los expertos públicos que compartan sus experiencias.
- El I4CE (Instituto de la economía para el clima) tiene competencia técnica en las evaluaciones medioambientales de los presupuestos a nivel central y territorial. El instituto participó en el lanzamiento del primer presupuesto verde de Francia proponiendo una evaluación preliminar integral del presupuesto estatal francés en 2019 (Fetet et al. 2019) y participó en la construcción de un marco metodológico para la evaluación de las consideraciones climáticas de los presupuestos de las colectividades territoriales francesas. A partir de su experiencia en Francia, el Instituto también analizó las herramientas de evaluación medioambiental de los presupuestos implementadas en una veintena de países para comparar estas experiencias (Postic, 2021).
- Las herramientas de modelizaciones económicas que proponen enfoques integrados que vinculan las dimensiones medioambiental, económica y social y permiten analizar el impacto de las políticas públicas medioambientales son: el modelo GEMMES desarrollado en la AFD, la Agencia Francesa de Desarrollo (Giraud et al. 2017; DEPF., 2021 para su aplicación a Marruecos), el modelo TreeME de OFCE –Centro de investigación en economía de Ciencias Políticas (Reynes et al., 2021).

Recuadro 2. El acompañamiento de la transición presupuestaria verde por parte de socios técnicos y financieros: el ejemplo de la AFD

La AFD presta apoyo financiero y técnico para la aplicación de la transición presupuestaria verde en varios países.

1/ Los financiamientos presupuestarios de política pública permiten acompañar la aplicación de las reformas relacionadas con la transición presupuestaria verde y apoyar el diálogo sobre las políticas públicas. Dos préstamos de política pública otorgados por la AFD están en curso en México y en Costa Rica y un tercero se está ultimando en Uzbekistán.

2/ Los proyectos de refuerzo de las capacidades y de cooperación técnica se establecen para apoyar las diferentes dimensiones de la transición presupuestaria verde e incluyen un componente de cooperación técnica, beneficiándose en particular de la experiencia francesa en este campo.

En el cuadro que sigue figuran actividades de refuerzo de las capacidades financiadas por la AFD:

| País | Actividades en el marco de proyectos de la AFD |
|-------------------|--|
| México | <ul style="list-style-type: none"> - Implementación del modelo 3ME (OFCE) para estimar: (i) los impactos macroeconómicos de la actualización de la Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN); (ii) los impactos de una reforma del impuesto sobre el carbono y del mercado del carbono. - Estudio sobre la evolución de la metodología de identificación y de cuantificación de los gastos relacionados con el clima. - Estudio de referencia (<i>benchmark</i>) y propuestas de evolución del impuesto sobre el carbono. |
| Costa Rica | <ul style="list-style-type: none"> - Realización por parte de I4CE de: i) un estudio de referencia sobre las metodologías de presupuesto verde en 10 países; ii) un estudio sobre los factores de éxito para la aplicación de un presupuesto verde. - Intercambios entre pares con Francia sobre la metodología del presupuesto verde. |
| Indonesia | <ul style="list-style-type: none"> - Intercambio entre pares con Francia sobre la metodología del presupuesto verde y la fiscalidad medioambiental. - Estudio con I4CE sobre los efectos sociales de las medidas fiscales y presupuestarias verdes. |
| Uzbekistán | <ul style="list-style-type: none"> - Discusiones para un apoyo técnico sobre la formulación de la estrategia, la modelización económica, el inventario de las subvenciones a las energías fósiles, el presupuesto verde, las contrataciones públicas sostenibles y las empresas públicas responsables. |

Bibliografía

DE CONINCK H., REVI A., BABIKER M., BERTOLDI P., BUCKERIDGE M., CARTWRIGHT A., DONG W., FORD J., FUSS, S. HOURCADE J.-C., LEY D., MECHLER R., NEWMAN P., REVOKATOVA A., SCHULTZ S., STEG L., y SUGIYAMA. T. (2018), "Strengthening and Implementing the Global Response." in Global Warming of 1.5° C, an IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C, IPCC, Ginebra.

DEPF (2021), «L'économie marocaine face aux enjeux du changement climatique : scénarii d'impact à l'horizon 2050 et politiques d'adaptation» Direction des Études et des Prévisions financières (DEPF) del Ministerio de Economía y de Finanzas de Marruecos, Policy Brief N° 25, Rabat.

GIRAUD G., MC ISAAC F. y BOVARI E. (2017), "Coping with collapse: a stock-flow consistent monetary macrodynamics of global warming", AFD Research Papers N° 29, Agence Française de Développement (AFD), París.

FÉTET M., PERRIER Q., y SÉBASTIEN P. (2019), «Une évaluation climat à 360° du budget de l'État», Institute for Climate Economics (I4CE), París, <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/09/I4CE-Etude-EvalClimat360%C2%B0BudgetEtat.pdf> Y en inglés: https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2019-11-28-GreenBudget_VA-web-1-pdf.jpg

OCDE (2020), «OECD Green Budgeting Framework

Highlights», Paris collaborative on green budgeting, París.

PEFA (2020), «Cadre de gestion des finances publiques sensible au climat - PEFA climat», www.pefa.org, agosto de 2020, <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>.

PNUD (2015), «A methodological guidebook: climate public expenditure and institutional review (CPEIR)». UNDP, Bangkok.

POSTIC C. (2021), «Évaluation environnementale du budget. De l'outil de transparence à l'instrument de performance : revue des expériences internationales», Institute for Climate Economics (I4CE), París.

PwC (2021), «Les appuis de l'AFD à la transition budgétaire verte», documento interno, Agence Française de Développement, París, 2021.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (2021), «Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État».

REYNES F., CALLONNEC G., SAUSSAY A., LANDA G., MALLIET P., GUERET A., HU J., HAMDÍ-CHERIF M. y GOUÉDARD H. (2021), «ThreeME Version 3: Multi-sector Macroeconomic Model for the Evaluation of Environmental and Energy policy - A full description», Documento de trabajo, www.threeme.org, París.

Lista de siglas y abreviaturas

| | |
|--------------|---|
| AFD | Agencia Francesa de Desarrollo |
| CDN | Contribución Determinada a nivel Nacional |
| CPEIR | <i>Climate Public Expenditure and Institutional Review</i> (Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Clima) |
| IPCC | Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático |
| I4CE | <i>Institut de l'économie pour le climat</i> (Instituto de la economía para el clima) |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| OFCE | <i>Centre de recherche en économie de Sciences Po</i> (Centro de investigación en economía de Ciencias Políticas) |
| PEFA | Gasto público y responsabilidad financiera |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |

Las Éditions Agence française de développement

Las Éditions Agence française de développement publican trabajos de investigación y de evaluación sobre temas de desarrollo sostenible. Realizadas con múltiples socios del Norte y del Sur, estas publicaciones contribuyen al análisis de los retos a los que se enfrenta nuestro planeta, con el fin de tener una mejor comprensión, prevención y puesta en marcha de acciones concertadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Con un catálogo de más de 1.000 títulos y con un promedio de 80 publicaciones nuevas editadas cada año, las Éditions Agence française de développement promueven la difusión del conocimiento y la experticia, a través de sus colecciones y de aquellas de sus socios clave. Descubre todas nuestras publicaciones de acceso libre en editions.afd.fr. Por un mundo en común.

Director de la publicación Rémy Rioux
Director de la redacción Thomas Melonio
Creación gráfica MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Concepción y realización Coquelicot
Traducido del francés por Consuelo Manzano

Legal deposit 3º trimestre de 2022
ISSN 2680-5448 **ISSN digital** en curso

Reconocimientos y autorizaciones

Licencia Creative Commons

Atribución-No comercial-Sin derivadas

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



Impresión por parte del servicio de reprografía de la AFD.

Los análisis y las conclusiones de este documento se formulan bajo la responsabilidad de sus autores: no reflejan necesariamente el punto de vista de la AFD o de sus instituciones colaboradoras.

Podrá consultar las demás publicaciones de la colección de **informes técnicos** (Rapport techniques), en: <https://www.afd.fr/en/collection/technical-reports>