

macroeconomía del desarrollo

Desafíos e implicancias fiscales de la inversión en infraestructura baja en carbono

Martina Chidiak
Verónica Gutman



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



macroeconomía del desarrollo

Desafíos e implicancias fiscales de la inversión en infraestructura baja en carbono

Martina Chidiak
Verónica Gutman

División de Desarrollo Económico
Santiago de Chile, noviembre de 2011



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Este documento fue preparado por Martina Chidiak y Verónica Gutman, consultoras de la División de Desarrollo Económico, de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID: "Innovación ambiental de servicios urbanos y de infraestructura: Hacia una economía sin carbono (AEC/09/004)".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-8843

LC/L.3403

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

I. Introducción	5
II. El problema del cambio climático y sus implicancias para América Latina y el Caribe	9
A. La respuesta internacional, los enfoques de política y sus impactos sobre el comercio internacional	10
B. La situación regional	12
III. El concepto de “infraestructura baja en carbono”	17
A. La dotación de infraestructura en América Latina y el Caribe	18
B. La infraestructura baja en carbono	19
IV. Implicancias fiscales de invertir en infraestructura baja en carbono y para la adaptación	23
A. Los paquetes de estímulo “verdes”.....	23
B. Infraestructura prioritaria para la región.....	27
C. Financiamiento de la infraestructura: recursos e instrumentos fiscales versus financiamiento climático internacional	35
D. Decisiones de inversión y financiamiento y gobernanza del cambio climático	43
V. Conclusiones	49
Bibliografía	53
Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados	57

Indice de cuadros

CUADRO 1	EFFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO QUE PODRÍAN INCIDIR SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO	14
CUADRO 2	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA ANUNCIADAS EN EL MARCO DE LOS PAQUETES “ANTICRISIS”	25

Indice de gráficos

GRÁFICO 1	CURVA DE COSTO MARGINAL DE MITIGACIÓN GLOBAL.....	21
GRÁFICO 2	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES) COSTOS ECONÓMICOS PRELIMINARES DE LA MITIGACIÓN ACUMULADOS HASTA 2100.....	22

Indice de recuadros

RECUADRO 1	TRANSPORTE Y PLANEAMIENTO URBANO SOSTENIBLE EN CURITIBA, BRASIL	30
RECUADRO 2	INCENTIVOS TRIBUTARIOS CON FINES AMBIENTALES EN COLOMBIA.....	38
RECUADRO 3	GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL REINO UNIDO Y SUECIA	45

I. Introducción

Diversos análisis de la historia económica reciente de América Latina y el Caribe (ALC) destacan que los avances del desarrollo económico y social en la región han sido limitados por dos condicionantes principales: la falta de inversión en infraestructura y el escaso espacio fiscal para incrementar la inversión pública de modo de reducir dicha brecha (Fanelli y Jiménez, 2009, 2010; Lucioni, 2009; Jiménez y Podestá, 2009).

Actualmente podría sumarse una nueva consideración a tener en cuenta para la toma de decisiones en materia de inversión en la región: el “imperativo” de invertir en infraestructura baja en carbono (es decir, en estructuras y tecnologías que permitan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, GEI) y la necesidad de invertir en infraestructura resistente a impactos climáticos severos. Estos objetivos se presentan, por un lado, como una necesidad ambiental urgente en el marco de la creciente atención que está recibiendo a nivel internacional el problema del cambio climático. A su vez, ganan creciente atención por ser consideradas alternativas “verdes” para superar la crisis financiera y económica global a través de inversiones “sostenibles”. La siguiente cita refleja y resume de cierto modo esta visión:

“Se han realizado esfuerzos sin precedentes para frenar la crisis financiera y económica desatada en 2008 y para impulsar una recuperación global. Sin embargo, el mundo también enfrenta una crisis climática de mucha más larga data. Si no enfrentamos este desafío con la misma determinación y sentido de causa común con los cuales hemos abordado la crisis económica, no sólo se desatarán las peores catástrofes climáticas temidas por los científicos sino que será imposible recuperarse de ellas. Afortunadamente, diseñar respuestas apropiadas para la crisis climática

*puede contribuir a alcanzar una mayor prosperidad económica en el largo plazo.*¹

En esta dirección, diversos estudios destacan que la inversión en infraestructuras bajas en carbono y en energías renovables puede acelerar el crecimiento económico y la creación de empleo, garantizar la seguridad energética, reducir las emisiones de GEI y, al mismo tiempo, contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2009a, 2009b, 2010a). Algunas estimaciones disponibles indican que si el sector de energía sostenible creciera a USD 630 mil millones hacia el año 2030 esto podría crear más de 20 millones de empleos directos e indirectos, especialmente en los países en desarrollo. En este marco, como respuesta a la crisis, en los años 2008 y 2009 los gobiernos de varios países industrializados y algunos en desarrollo anunciaron la aplicación de paquetes de estímulo económico “verdes” comprometiendo más de USD 180 mil millones para iniciativas relacionadas con la energía sostenible (los mayores paquetes correspondieron a los Estados Unidos y a China, quienes anunciaron medidas por USD 67 mil millones cada uno) (Naciones Unidas, 2009a). Sin embargo, estas iniciativas prácticamente se diluyeron frente a urgencias financieras que, una vez más, desplazaron al medio ambiente de la lista de prioridades políticas. En lo que respecta a América Latina y el Caribe, los paquetes anti cíclicos anunciados por los gobiernos de la región directamente no incluyeron medidas orientadas a la protección del medio ambiente, salvo algunos pocos casos aislados (tal como se analiza en detalle en el capítulo IV).

Por otra parte, estudios realizados por la CEPAL (CEPAL 2009, 2010a; Samaniego, 2009; Galindo y Samaniego, 2010) muestran que América Latina y el Caribe es altamente vulnerable a los efectos negativos del cambio climático. Por ello, deberían cobrar prioridad las inversiones en infraestructura que faciliten la adaptación a sus efectos esperados, más aun considerando que la dotación de infraestructura regional ya muestra graves deficiencias y condiciona el desarrollo económico y social (Rozas y Sánchez, 2004; Rozas, 2010).

Este “imperativo” de invertir en infraestructura baja en carbono y orientada a la adaptación al cambio climático abre numerosos y novedosos interrogantes para la región. Éstos se relacionan con las posibles repercusiones de este imperativo en términos de oportunidades para incrementar las inversiones en infraestructura; de su influencia sobre las perspectivas de desarrollo económico y social y por último, de sus impactos fiscales.

En este contexto, el presente trabajo ofrece un panorama preliminar sobre la necesidad y las posibilidades de invertir en infraestructura baja en emisiones y en infraestructura necesaria para la adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe, sus desafíos asociados, y propone algunos elementos para delinear un enfoque que permita abordar sus implicancias fiscales.

Específicamente, el presente estudio busca responder tres preguntas clave: i) ¿Qué tipo de inversión en infraestructura debería priorizar la región?, ii) ¿Cómo podría financiarse? y ¿Cuáles serían sus impactos fiscales?, iii) ¿Quién debería tomar tales decisiones? o en otros términos, ¿Cuál debería ser la estructura de gobernanza para la toma de decisiones en materia de inversión relacionada con el cambio climático?

Habida cuenta de que los efectos del cambio climático y sus impactos sobre el desarrollo socioeconómico de la región ya han sido abordados por diversos estudios recientes de la CEPAL (CEPAL, 2010a; CEPAL, 2009; Samaniego, 2009; Galindo y Samaniego 2010), este trabajo profundiza la mirada para considerar la cuestión de las opciones disponibles y en negociación para financiar la inversión en infraestructura baja en carbono y para la adaptación al cambio climático en los países de la región de ALC. Además de destacar que en el contexto de crisis actual las opciones de financiamiento internacional están tardando en materializarse, es importante notar que aun si se logra ampliar la escala dichas opciones, para que su aprovechamiento se materialice y resulte fructífero para la región, es importante prepararse para identificar las prioridades y necesidades regionales. En este marco parece importante considerar, tanto la baja contribución relativa de la región de ALC a las emisiones globales

¹ Naciones Unidas, Estudio Económico y Social Mundial 2009 (Prefacio).

de GEI como sus necesidades específicas en materia de adaptación, financiamiento y tecnologías para la adaptación y la mitigación. Todo lo anterior requiere de un mayor diálogo regional y de la elaboración de una posición y una estrategia regional concertada de cara a las negociaciones internacionales sobre el clima y los mecanismos de financiamiento relacionados. Se espera que el presente trabajo, en conjunto con otros esfuerzos de análisis y reflexión en curso contribuya a un mayor diálogo y a la elaboración e implementación de tal estrategia.

Para abordar las cuestiones mencionadas, el trabajo está organizado de la siguiente manera. Las dos secciones que siguen definen el contexto general y los desafíos regionales que plantean el cambio climático y la infraestructura baja en carbono. En el capítulo II, se presentan las características más salientes del problema del cambio climático así como sus implicancias para la región. El capítulo III aborda el concepto de “infraestructura baja en carbono”. A continuación, en el capítulo IV se analizan específicamente las implicancias fiscales de invertir en infraestructura baja en carbono y en infraestructura para la adaptación al cambio climático. Allí se consideran cuatro aspectos principales: (1) las particularidades de los paquetes de estímulo “verde” y las medidas anti cíclicas aplicadas por los países de América Latina y el Caribe (sección IV.A); (2) los tipos de inversión en infraestructura que resultarían prioritarios para la región tomando en cuenta tanto las necesidades en materia de adaptación al cambio climático como las oportunidades de mitigación de emisiones (sección IV.B); (3) los interrogantes relacionados con el financiamiento de estas inversiones, principalmente sus implicancias fiscales, y los instrumentos internacionales disponibles (sección IV.C) y (4) los desafíos regionales y las lecciones internacionales que se están delineando en materia de “gobernanza” y en relación a los mecanismos de toma de decisiones de inversión en infraestructura relacionadas con el cambio climático (sección IV.D). Finalmente, el capítulo V concluye destacando una serie de implicancias, lecciones y recomendaciones que surgen del análisis.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1387

