



Cómo avanzar hacia una regla fiscal verde

 **YouTube** <https://www.youtube.com/watch?v=0mFF-15k8mw>

Jorge Iván González, director del DNP, inicia el seminario con un saludo especial a los profesores Olivier Blanchard y Albert Berry. Luego hace referencia al *seminario de economía y desarrollo* como un espacio de discusión muy valioso para discutir temas de la política económica colombiana.

> Some Thoughts on Green Investment and Debt Policy

El profesor Oliver Jean Blanchard, profesor emérito del MIT, expone en forma sucinta diez puntos actuales sobre el tema de la inversión verde y su relación con la deuda pública (cuadro 1).

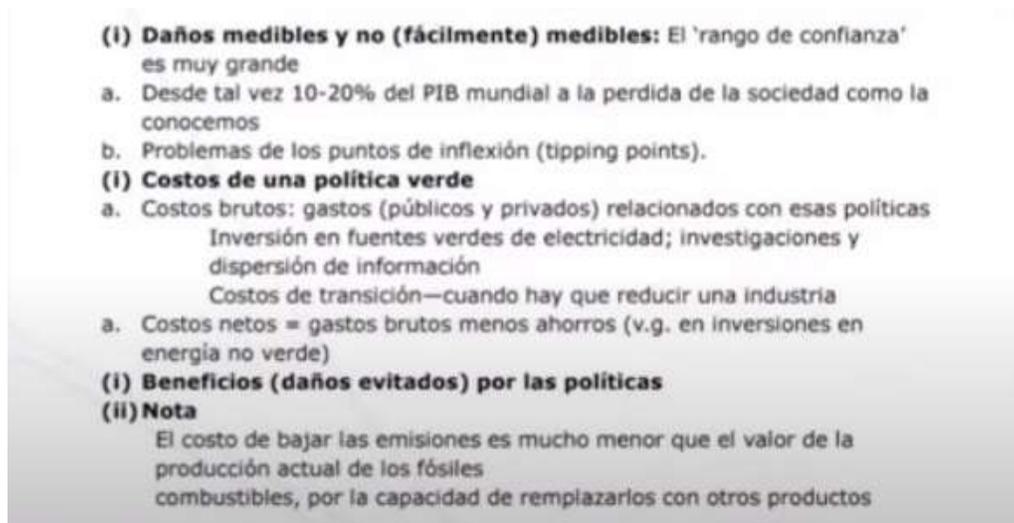
Cuadro 1. Diez puntos clave de la inversión verde

- (1) Debt sustainability is of the essence.
- (2) It does not imply debt reduction. It is consistent with some increase in debt ratio over time.
- (3) What is essential is that the debt ratio converges with high probability to a stable value. DSA
- (4) More technically: Eventually : $\text{primary balance/gdp} \geq (r-g) \text{ debt/gdp}$ ($2\% * 50\% = 1\%$)
- (5) Ideally, green spending: rank projects until reach CO2 target for the country. It is costly.
- (6) How much it affects the budget depends on subsidies versus carbon taxes/fees
- (7) DSA must take into account green spending. No pass for debt associated with green spending.
- (8) Counterfactuals are irrelevant. May save the world, but debt sustainability must still hold
- (9) Issuing explicitly green debt does not help. Separating green spending from rest helps credibility
- (10) Margin of adjustment? Speed of adjustment of primary balance.

Fuente: DNP (2023).

Por su parte, el profesor Berry, profesor Emérito de economía de la Universidad de Toronto, dice que una buena noticia es que los costos de enfrentar el cambio climático no parecen ser muy altos, que son manejables, y que si se tiene se cuenta la eficiencia en necesario redefinir el concepto de costo en el campo ambiental. El cuadro 1 describe en forma sintética algunos aspectos esenciales de los daños al medio ambiente y los costos de limitarlos y evitarlos.

Cuadro 2. Daños y costos de la economía verde



(i) **Daños medibles y no (fácilmente) medibles:** El 'rango de confianza' es muy grande

- Desde tal vez 10-20% del PIB mundial a la pérdida de la sociedad como la conocemos
- Problemas de los puntos de inflexión (tipping points).

(i) **Costos de una política verde**

- Costos brutos: gastos (públicos y privados) relacionados con esas políticas
Inversión en fuentes verdes de electricidad; investigaciones y dispersión de información
Costos de transición—cuando hay que reducir una industria
- Costos netos = gastos brutos menos ahorros (v.g. en inversiones en energía no verde)

(i) **Beneficios (daños evitados) por las políticas**

(ii) **Nota**
El costo de bajar las emisiones es mucho menor que el valor de la producción actual de los fósiles combustibles, por la capacidad de reemplazarlos con otros productos

Fuente: DNP (2023).

A medida que avance el cambio tecnológico menos se van a necesitar de los combustibles fósiles. Y esa transición requiere verdaderos reyes filósofos que se guíen por el bien colectivo más allá de sus propios intereses. Para que sea posible adoptar combinaciones convenientes entre opciones de cambio frente al modo actual de producir energía. Los costos para enfrentar esta problemática no superarían el 3,4% del PIB, un costo que es muy bajo en comparación con los beneficios esperados.

Los principales desafíos para establecer una economía verde y sostenible son las creencias de la población (contrarias a las evidencias científicas), los intereses políticos inmediatos de ciertos grupos y la visión cortoplacista de una ciudadanía dependiente de una vida diaria basada en el consumo de combustibles fósiles y la degradación de los recursos naturales.

Se deben abordar diversos aspectos para avanzar en la solución de esos problemas. Por, ejemplo, aumentar los recursos para financiar las políticas y los programas de inversión verde. El Estado debe destinar más fondos para hacer investigación propia y en alianza con entidades privadas, con recursos a los que pueden contribuir impuestos verdes. Además, debe promover la difusión de tecnología verdes, así como establecer la obligación del uso de la tecnología verde.

Es evidente el daño que se ha causado a los bosques y fuentes de agua en todo el planeta. En Colombia, la explotación y la producción de combustibles fósiles no

es tan alta como en otros países y, además, existen promisorias alternativas de sustitución. El nivel de emisiones de CO₂ es inferior al promedio mundial, y se puede llevar a cabo una política balanceada para contener y reducir la deforestación, y así evitar una mayor erosión y pérdida de fuentes de agua.

Para asegurar que los objetivos y metas ambientales sean abordados de manera efectiva por las políticas públicas se requiere una coordinación de todas las entidades del Estado, así como de los gobiernos del orden nacional, regional y local.

Ante los daños observados y la degradación del medio ambiente en todo el planeta es necesario modificar el modelo de crecimiento impulsado por la energías fósiles e incorporar una visión verde en las políticas públicas. Si las medidas de este tipo no se adoptan pronto, los daños ambientales serán irreversibles y afectarán la vida de todas las especies. Cuanto más se tarde más altos serán los costos y más graves serán las consecuencias.

› ¿Cómo avanzar hacia una regla fiscal verde?

El director del DNP, Jorge Iván González, invita reflexionar sobre la situación del gobierno y las dificultades de la gobernabilidad en el país. Sobre el tema más específico del seminario hace énfasis en la frase “el gasto no es gasto”, lo que significa que no todo gasto es igual, como ha argumentado en ocasiones anteriores. A este respecto, señala que hay necesidades urgentes y apremiantes, pero que también existen necesidades ambientales que obligan a reflexionar y a precisar el enfoque de la regla fiscal para que sea más realista y menos abstracto. El cuadro siguiente muestra la evolución de la inversión y el servicio de la deuda, que muestra un gran aumento de la diferencia en la proyección de 2025, 44 billones de pesos.

Cuadro 1. Inversión y servicio de la deuda



El director: argumenta que un país con un presupuesto de 68 billones de pesos y un pago de la deuda de 112 billones tiene grandes dificultades, y no solo en los mercados internacionales. Dice que sobre este gobierno han recaído todos los costos de la pandemia, y se le pide que en 2023 y 2024 resuelva ese difícil problema

heredado. Las decisiones que se tomaron durante la pandemia de Covid, así hayan sido adecuadas, dejaron en rojo las finanzas del Estado. De modo que en este gobierno se corre el riesgo de que se presente una crisis de demanda. El director pide, entonces, que hay que ponerse en los zapatos del gobierno, y sostiene que la pandemia está viva desde el punto de vista fiscal.

Cuadro 2. Pandemia fiscal

| | | |
|---|--------------------|--|
| Servicio de la deuda | 16 billones* | 7,9 billones del diferencial recaudo año 8 (infraestructura vial)**** |
| Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) | 20,4 billones** | |
| Opción tarifaria | 5,6 billones*** | |
| | 42 billones | |

Fuente: DNP (2023).

El doctor González muestra, además, que desde que se tiene regla fiscal, el saldo de la deuda ha venido creciendo como porcentaje del PIB. Esta situación es paradójica, y es justo este tipo de realidades las que se deben tener en cuenta en el debate sobre una regla fiscal verde.

Cuadro 3. Deuda pública como porcentaje del PIB



Fuente: DNP (2023).

Cuadro 4. Deuda en economías del mundo



Fuente: DNP (2023).

Como se observa en el cuadro 4, los países de altos ingresos mantienen una deuda bastante elevada (ver el cuadro 4 cuadro), mientras que los países de medios y bajos ingresos registran deudas análogas al tamaño de sus economías. Esta situación podría indicar que es posible reducir los impuestos, pero que no se puede disminuir el gasto público.

La estructura fiscal colombiana es muy compleja y no se puede insistir en aplicar en forma literal y fuera de contexto una regla fiscal; su cumplimiento debe tener en cuenta la situación económica y basarse en una discreción responsable: “La discrecionalidad es compatible con la responsabilidad fiscal”.

Es claro que en las condiciones actuales y ante el bajo crecimiento económico se requiere un manejo prudente de la deuda. La discrecionalidad no necesariamente es fatal. No es posible planear si se está si se está inflexiblemente amarrado a normas constitucionales que no consultan el contexto ni la coyuntura económica. Insiste en que los modelos de proyección modelos de proyección no debe ser lineales y definir metas puntuales inalcanzables, pues si se reconoce la incertidumbre es más conveniente establecer rangos o intervalos de cumplimiento”.

Cuadro 5. Proyectos de inversión verde



Fuente: DNP (2023).

Otro aspecto al que se refirió el director del DNP fue el de los proyectos verdes o favorables al medio ambiente. El gasto en ese tipo de proyectos se debe analizar de manera distinta. Las grandes ciudades tienen rendimientos decrecientes que llevan a enfocar las rigideces de la regla fiscal de manera distinta a la de los proyectos y las inversiones ambientales. Por último, coincide en que hay una baja ejecución del presupuesto, pero que esa baja ejecución no es un argumento en contra de la necesidad de flexibilizar la regla fiscal y reducir la deuda.

> ¿Cómo superar la doble vulnerabilidad a partir de la sostenibilidad ampliada?

Diego Guevara, viceministro de Hacienda y ministro de Hacienda (e), se refiere al problema de la doble vulnerabilidad: fiscal y ambiental. Las vulnerabilidades ambientales se materializan y crean trampas financieras de carácter macroeconómico. En ese sentido, las reglas fiscales verdes no son un invento colombiano, son objeto del debate internacional de esta época.

Cuadro 1. Sostenibilidad ampliada

La importancia de tener una sostenibilidad ampliada en sentido fiscal y ambiental 

- **Colombia debe afrontar los riesgos físicos y económicos asociados al cambio climático**
 - A la par, tiene los compromisos con los objetivos ambientales y las metas internacionales
 - Acuerdo de París, Ley de Acción Climática y Acuerdo de Escazú
- **Este reto se debe afrontar en el marco del cumplimiento de la Regla Fiscal**
 - La sostenibilidad fiscal es un activo y condición para garantizar un crecimiento económico sostenible y resiliente al cambio climático.
- Importancia de **integrar dentro del marco de la Regla Fiscal un componente verde** para afrontar riesgos asociados al cambio climático y mantener la sostenibilidad fiscal
- La **Regla Fiscal Verde** surge del principio de la **sostenibilidad ampliada** y busca superar la **doble vulnerabilidad**

Fuente: DNP (2023).

La sostenibilidad ambiental es una sostenibilidad fiscal ampliada, que hoy se llama sostenibilidad fuerte. Las reglas se deben adaptar a los cambios del contexto. Guevara señala que participa en este debate con ese espíritu.

Sostiene que la regla fiscal se debe replantear desde la perspectiva de la doble vulnerabilidad. Eso no significa que se pretenda violar o transgredir la regla, sino de adaptarla de manera responsable para contener la deuda ante los retos y los graves efectos ya observables del riesgo climático.

Cuadro 2. Trampa financiera

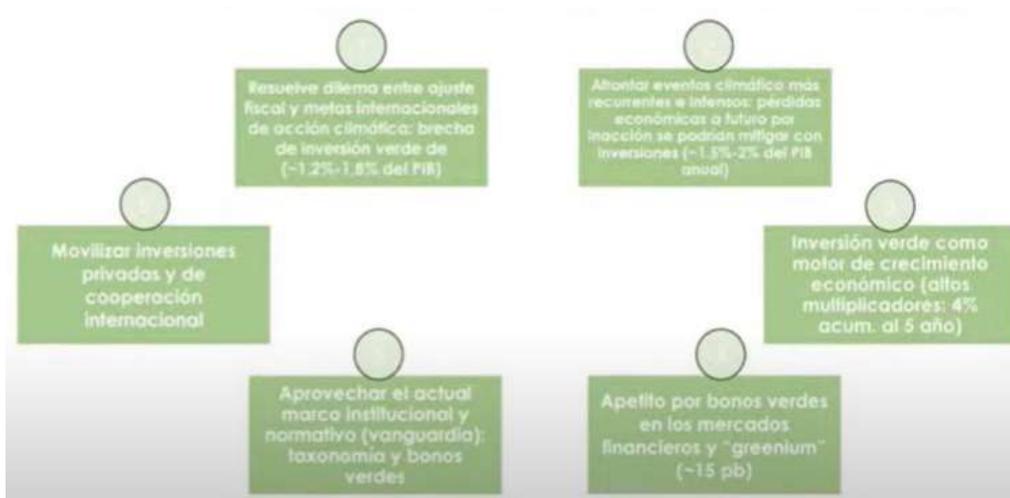


Fuente: DNP (2023).

Cuales son los incentivos que hoy existen para enfrentar esa tarea en el escenario actual. La inversión verde puede ser un medio para incentivar la sostenibilidad

fiscal. Así, por ejemplo, el Banco Mundial ha hecho estudios sobre el impacto de las inversiones en nuevas energías en la creación de nuevos empleos. Los resultados de algunos de esos trabajos indican que las dos sostenibilidades pueden apalancarse mutuamente en esta materia. Y, a este respecto, argumenta que los bonos verdes emitidos recientemente han tenido gran acogida.

Cuadro 3. Ventajas de la sostenibilidad fiscal y ambiental



Fuente: DNP (2023).

El ministro encargado también considera que la deuda no es una sola, así como hay grandes diferencias entre unos gastos y otros, y entre los distintos tipos de inversión y las inversiones verdes. Insiste en que no se pretende modificar la regla fiscal, que solo se intenta adaptarla a los cambios de contexto o de la coyuntura económica nacional e internacional, con el fin de establecer un balance entre aspectos fiscales y ambientales.

Cuadro 4. Marco institucional y normativo



Fuente: DNP (2023).

En Colombia existen normas y una ley sobre los cupos de endeudamiento, de modo que este debate está contemplado en el marco de la Constitución vigentes. Eso significa que las instituciones y entidades del Estado puede, apoyar y contribuir al debate sobre una regla fiscal verde.

› Regla fiscal: hacia una regla fiscal verde

Olga Lucía Acosta Navarro, codirectora del Banco de la República, hace un breve recuento de los antecedentes y la historia de los estudios sobre la regla fiscal. Sostiene que, desde diversas perspectivas y en distintas coyunturas, este tema ha incidido en las políticas de los diversos gobiernos y que casi todos han tenido que enfrentar esa problemática. En el transcurso de la historia económica reciente de Colombia se ha tramitado una reforma tributaria cada año y medio para lidiar con la escasez de recursos fiscales.

Cuadro 1. Problemas estructurales del sistema tributario en Colombia

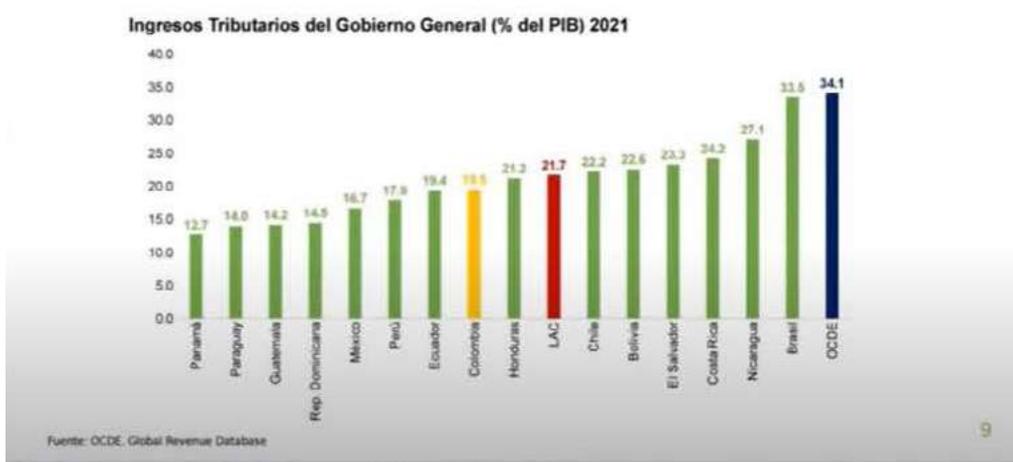
- Activismo tributario para hacer frente al persistente déficit del gobierno central
- Sesgo tradicional a favor de los impuestos indirectos, los impuestos directos se fortalecieron en la última década
- La mayor proporción del Impuesto a la renta lo pagan las personas jurídicas
- Débil o nulo impacto redistributivo
- Alta evasión y elusión
- Incremento sostenido de la presión fiscal, pero aún es insuficiente
- Baja contribución de la tributación subnacional
- La crisis sanitaria por el COVID 19 y sus efectos económicos profundizaron el problema fiscal

Fuente: DNP (2023).

Hoy, la mayor proporción de los impuestos la pagan las personas jurídicas. Se necesita, entonces, aumentar los impuestos que pagan las personas naturales. En Colombia, el índice de Gini después de impuestos no se reduce, como sucede en otros países de la OCDE y menos como en Suecia. También es necesario ver a Colombia más allá de las regiones del centro, para apreciar y entender la diversidad fiscal del territorio.

La tasa tributaria promedio en América Latina es del 21,7%. En Colombia es ligeramente inferior al 19,5%, y ambas están muy lejos del promedio de la OCDE: el 34,1%. La codirectora del banco central nos recuerda la sentencia: “Los impuestos son el precio de la civilización”.

Cuadro 2. Ingresos tributarios en países de la OCDE



Fuente: DNP (2023).

El gasto del Estado colombiano es muy sectorial y demasiado fragmentado. Después de la Ley 38 de 1989, se han hecho varias reformas y mejoras para racionalizarlo, aunque algunas veces parecen funcionar más bien como camisas de fuerza.

Las reformas que se han realizado deberían contribuir a un buen manejo de la regla fiscal y a cumplir sus propósitos. Se creó un comité evaluador de la regla, pero las metas fiscales jamás han considerado la evolución de la deuda. Se ha cumplido la regla fiscal, pero la deuda ha crecido (cita varios estudios de la CEPAL relacionados con los distintos tipos de reglas fiscales existentes en América Latina).

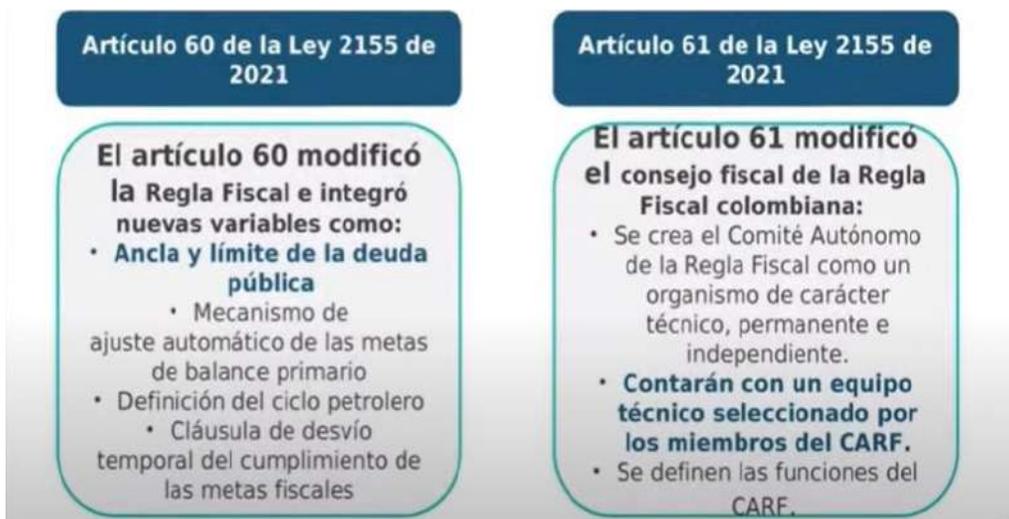
Cuadro 3. Procesos de mejora de la institucionalidad fiscal en Colombia



Fuente: DNP (2023).

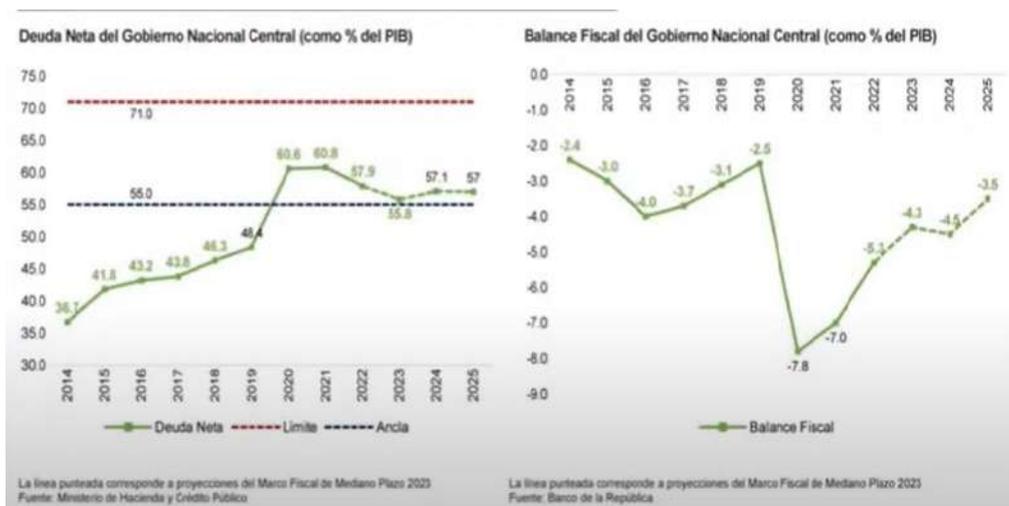
En 2012 se aprobó una nueva regla. Se quería tener una regla fiscal de carácter anticíclico. Entonces se modificó el consejo fiscal y se reemplazó por el comité autónomo.

Cuadro 4. Artículos de la Ley de Inversión Social



Fuente: DNP (2023).

Cuadro 5. Proyecciones del marco fiscal



Fuente: DNP (2023).

Hoy, las proyecciones fiscales de largo plazo muestran que, dados algunos supuestos, la deuda del gobierno se ha empezado a ajustar hacia el alza. Hubo grandes ajustes de los gastos durante pandemia, que luego se extendieron durante el año anterior a las elecciones presidenciales.

Nuestras reglas fiscales se han construido conforme a ciertos marcos de referencia que se sintetizan en el cuadro 6. Esos marcos quizá también puedan dar algunos elementos de juicio o criterios para construir una regla fiscal verde.

Cuadro 6. Marcos de referencia de las reglas fiscales en América Latina



Fuente: DNP (2023).

La codirectora del Banco sostiene que Colombia ha tenido éxito en la aplicación de su regla fiscal, aunque comparte la crítica del director del DNP sobre su inflexibilidad. Y señala que en la sociedad colombiana existen problemas de confianza para lidiar con su deuda, y que el desajuste entre ingresos y gastos se ha vuelto persistente.

Cuadro 7. Ingresos y gastos



Fuente: DNP (2023).

Finalmente, se pregunta si la regla fiscal es el único camino para diseñar y financiar una política ambiental sostenible, y la expositora dice que la respuesta es un no rotundo. Argumenta unos impuestos *pigouvianos* pueden dar lugar a una sostenibilidad más transversal, tecnológica y estructural. Es válido entonces preguntar cuál puede ser

el nivel de deuda que optimiza el crecimiento económico. Añade que se una mayor tributación y más autonomía territorial, así como un enfoque basado en resultados, con énfasis en los sectores de actividad.

Por último, afirma que existen diversos instrumentos para lograr alcanzar las metas y objetivos ambientales, sin necesidad de reformar la regla fiscal. Entre ellos considera que los más importantes son los impuestos-castigo adicionales a los tributos corrientes y las taxonomías verdes (es decir, las normas legislativas relacionadas con la reforestación).

Referencias

DNP (2023). Cómo avanzar hacia una regla fiscal verde. <https://www.youtube.com/watch?v=0mFF-I5k8mw>