



La introducció de la perspectiva climàtica i ambiental en els pressupostos públics – Jordi Baños Rovira

🕒 19 d'abril de 2022



La lluita contra el canvi climàtic i la mitigació dels seus efectes són actualment un dels principals reptes mundials i una de les majors prioritats de diversos governs arreu del món, els quals es troben en la implementació de polítiques i mesures per reduir les seves emissions i descarbonitzar les seves economies,

amb l'objectiu d'impulsar una transició ecològica de les seves societats.

Precisament Catalunya és un indret on els efectes del canvi climàtic s'estan manifestant de manera clara i on es preveu que en el futur es pugui produir un impacte significatiu. Els indicadors de

naturalesa mediambiental dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) permeten observar com, en termes generals:

- Els valors d'emissions, la contaminació i l'increment de les temperatures mostren una tendència desfavorable, i generalment pitjor, que els valors del conjunt de l'estat i la UE-27.
- Les energies renovables, tot i mostrar una tendència ascendent favorable, continuen essent inferiors als valors registrats en el conjunt d'Espanya i a la mitjana dels països membres de la UE-27.
- La taxa de reciclatge municipal de residus té una tendència de millora, amb una magnitud més favorable en comparació amb el conjunt de l'estat, però encara no assoleix els valors mitjans observats a la UE-27.
- Quant a qualitat i protecció dels espais naturals i de la biodiversitat, Catalunya mostra una situació millor que en relació amb els anteriors indicadors. En aquest sentit, Catalunya mostra en termes generals una situació millor, en comparació amb Espanya i la UE, pel que fa a l'excel·lència quant a la qualitat de les aigües marines i continentals i la proporció de superfície forestal. Pel que fa a la protecció d'espais terrestres i marins, els indicadors s'han mantingut constants, a excepció de la superfície d'espais marins designats per Natura 2000, que han augmentat. Els indicadors de biodiversitat mostren tendències i valors relatius oposats.

Pel que fa a les perspectives futures, les projeccions climàtiques per al 2050 i el 2100 realitzades pel Servei Meteorològic de Catalunya (SMC) per encàrrec de l'Oficina Catalana del Canvi Climàtic (OCCC)[1] mostren tres escenaris d'emissions diferents –l'optimista (compliment de l'acord de Kyoto), l'intermedi (associat al compliment de l'Acord de París) i el pessimista (on no s'assoleix cap acord en la reducció de les emissions):

- Emissions i concentració de CO₂: l'escenari optimista de reducció d'emissions es considera gairebé impossible d'assolir. En el cas de l'escenari intermedi, la concentració de CO₂ a final de segle seria superior a l'actual, i, en el cas de l'escenari pessimista, les concentracions de CO₂ a finals de segle serien molt superiors (1.250 ppm).
- Temperatures mitjanes: en tots els escenaris els resultats indiquen un increment de temperatures a Catalunya. L'increment projectat per a la temperatura es podria situar proper als +3,5 °C a mitjans de segle per a la temperatura mitjana anual segons l'escenari pessimista. Els majors increments projectats es localitzen al Pirineu (+4 °C); en canvi, els increments menors es trobarien a les façanes litoral i prelitoral (+3,5 °C). L'increment projectat de la temperatura no seria igual per a totes les estacions, i s'obtidrien increments més alts a la tardor i la primavera (allargament de les condicions estiuenques).
- Precipitacions: l'evolució projectada presenta una gran variabilitat interanual (successió d'anys molt plujosos i anys molt secs), més alta del que s'ha observat en els anys anteriors, amb un augment de la freqüència de temporals de pluja importants durant l'hivern o la tardor al conjunt de Catalunya. Aquesta evolució es mostra incerta, ja que s'aprecia una tendència a una disminució general de la precipitació mitjana anual. Aquesta disminució seria molt important a

l'estiu al conjunt del país, i considerable a la tardor per a la zona litoral i prelitoral. Aquestes reduccions cap a l'any 2050, segons l'RCP8.5, podrien assolir valors de l'ordre del -40% per a tot el domini i per a la precipitació mitjana anual.

Davant del repte que suposa el canvi climàtic, diverses administracions públiques, a part de desenvolupar estratègies i programes sectorials específics, també estan introduint la perspectiva climàtica i mediambiental de manera transversal en l'àmbit de la gestió pública, i molt especialment en el disseny i la planificació de polítiques públiques[2] i en la gestió de les finances. Concretament, dins l'àmbit de la gestió de les finances públiques, han pres molta rellevància la contractació pública estratègica, amb la inclusió de clàusules ambientals[3], i els anomenats pressupostos verds.

D'acord amb la definició de l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE), els pressupostos verds suposen la utilització d'eines en la presa de decisions pressupostàries per ajudar a assolir els objectius mediambientals. Això inclou avaluar els impactes ambientals de les polítiques pressupostàries i fiscals i avaluar-ne la coherència per complir els compromisos nacionals i internacionals. Addicionalment, es considera que aquests pressupostos amb visió mediambiental/climàtica poden contribuir a proporcionar un debat informat sobre el creixement sostenible.

Els pressupostos verds suposen la introducció de la perspectiva mediambiental i climàtica en tot cicle pressupostari, comprenent la planificació fiscal i pressupostària, la presa de decisions de mesures tributàries i la prioritització de la despesa pública, el seguiment i el control de l'execució dels ingressos i les despeses, així com, finalment, les auditories, les avaluacions de polítiques i les revisions de despesa. Per tant, suposa la incorporació holística o integral d'aquesta perspectiva en el conjunt del cicle pressupostari, tant en els procediments d'informació i *reporting* com en els d'anàlisi i presa de decisions pressupostàries.

En els darrers anys diverses administracions han anat introduint aquesta perspectiva en els seus sistemes pressupostaris. Per exemple, en l'àmbit de l'OCDE, l'any 2021, 14 països ja implementaven pressupostos verds[4]. Així mateix, diversos organismes internacionals, com ara la mateixa OCDE, el Fons Monetari Internacional (FMI), el Banc Mundial i les Nacions Unides han publicat documents amb orientacions, recomanacions i models per implementar els pressupostos verds.

En el context específic de la Unió Europea, recentment la Comissió Europea ha publicat un marc de referència quant a pressupostos verds, a fi d'orientar i facilitar als estats membres conceptualitzacions homogènies dels elements que comporta l'aplicació dels pressupostos verds i els diferents nivells d'evolució que hi van associats[5]. En el següent quadre es mostra un resum d'aquests elements i els diferents nivells de desenvolupament considerats.

Elements del marc de referència de la Comissió Europea quant a pressupostos verds

ELEMENTS	NIVELL 1 - ESSENCIAL	NIVELL 2 - DESENVOLUPAT	NIVELL 3 - AVANÇAT
Cobertura			

Objectius mediambientals	Objectius climàtics	Objectius climàtics Altres objectius	Tots els objectius
Elements del pressupost	Despeses favorables Ingressos favorables	Elements favorables Elements desfavorables	Elements favorables Elements desfavorables Beneficis fiscals
Administració pública	Estat (SS inclosa)	Estat (SS inclosa) Governs subnacionals	Estat (SS inclosa) Governs subnacionals Altres (entitats i empreses públiques)
Metodologia	Metodologia d'etiquetatge	Metodologia d'etiquetatge	Metodologia d'etiquetatge Metodologia de valoració de l'impacte de les polítiques
Productes lliurables	Identificació en el pressupost anual Informes d'execució del pressupost	Identificació en el pressupost anual Informes d'execució del pressupost Despeses previstes en plans plurianuals	Identificació en el pressupost anual Informes d'execució del pressupost Informes d'execució de despeses d'entitats
Governança	Grup de treball central (temporal)	Unitat central (permanent)	Unitat central (permanent) Referents de pressupostos verds a ministeris/departaments

Transparència i rendiment de comptes	Tots els productes lliurables són públics. Valoració independent de la metodologia de valoració	Tots els productes lliurables són públics. Valoració independent de la metodologia de valoració Valoració independent dels productes lliurables Discussió al Parlament	Tots els productes lliurables són públics. Valoració independent de la metodologia de valoració Valoració independent dels productes lliurables Revisió ex-post Discussió al Parlament
---	---	--	---

La Generalitat de Catalunya, en els pressupostos per al 2022, va dur a terme les primeres passes en la implementació dels pressupostos verds mitjançant la realització i la publicació, dins del conjunt del document pressupostari, de l'“Informe sobre la perspectiva climàtica en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya”[6]. Aquest informe inclou uns apartats introductoris, a fi de proporcionar un resum del context actual i la prospectiva futura quant al medi ambient i el canvi climàtic a Catalunya. Posteriorment, s’hi analitzen els ingressos, els beneficis fiscals i les despeses dels pressupostos per al 2022, classificades segons la contribució positiva pel que fa a la lluita envers el canvi climàtic, tot esmentant la metodologia i els supòsits emprats per fer aquesta identificació o etiquetatge.

Per a la classificació dels elements pressupostaris amb contribució positiva a la mitigació i l’adaptació al canvi climàtic, la Generalitat de Catalunya va optar, en aquesta primera etapa, per utilitzar la metodologia coneguda com a Marcadors de Rio per tal de classificar els seus programes pressupostaris (despesa), les mesures noves principals (despeses), els impostos (ingressos) i els beneficis fiscals (estimació d’impacte de menor recaptació d’impostos per bonificacions, exempcions i tipus més reduïts).

Aquesta metodologia es basa en l’anàlisi de l’estratègia dels programes, projectes o mesures objecte d’etiquetatge, és a dir, en la finalitat i els objectius perseguits. Un cop analitzada l’estratègia associada a la despesa, s’estableix si compleix o no amb els criteris d’elegibilitat dels Marcadors de Rio. En cas negatiu, aquesta despesa s’etiqueta com a “no orientada” i es considera no contribuïdora rellevant per a la lluita envers el canvi climàtic (obté una puntuació de 0). En cas afirmatiu, la següent fase és la classificació de la despesa objecte d’anàlisi segons si contribueix a la mitigació del canvi climàtic (marcador de mitigació), o segons la seva adaptació (marcador d’adaptació). Per mitigació s’entén la contribució a la reducció, la limitació o l’estabilització de les emissions (i concentracions) de gasos d’efecte hivernacle, mentre que per adaptació s’entén la contribució a reduir la vulnerabilitat i l’exposició de les persones i la natura respecte dels impactes esperats del canvi climàtic, així com procurar-ne la resiliència. L’OCDE, en el manual d’aplicació dels Marcadors de Rio, recomana classificar la despesa en un sol marcador, malgrat que la iniciativa pugui contribuir tant a la mitigació com a l’adaptació al canvi climàtic.

Un cop identificats els marcadors, la següent i darrera passa consisteix a determinar el grau d'intensitat de la contribució de la despesa al marcador corresponent. Si l'estratègia de la despesa analitzada s'orienta essencialment envers la finalitat del marcador, es cataloga com a "principal", i amb una puntuació numèrica de 2. En canvi, si a l'estratègia de la despesa la finalitat no és l'orientació essencial del marcador, encara que alguns objectius continguts hi estiguin alineats de manera destacada, aleshores es classifica com a "significativa", amb una puntuació d'1.

D'aquesta manera, el conjunt de despesa dels programes, projectes i mesures queda classificat quant a la seva contribució als dos principals marcadors de Rio –mitigació i adaptació–, així com el corresponent grau d'intensitat de contribució –principal (2) o significativa (1).

Malgrat l'assoliment d'aquesta classificació, aquesta metodologia no afegeix uns criteris de trasllat directe quantitatiu pel que fa a quins imports o quina proporció (%) de la despesa analitzada són significatius quant a la lluita envers el canvi climàtic. Per tal de fer front a aquest obstacle, a la Generalitat de Catalunya es van fer servir els mateixos percentatges (coeficients climàtics) que aplica la Comissió Europea. D'acord amb això, si el marcador de Rio té una puntuació de 2 (principal) el 100% de la despesa del programa, projecte o mesura corresponent es considera "de lluita contra el canvi climàtic". En canvi, si la puntuació és d'1 (significatiu), es considera que la despesa té una contribució important, però no principal, als objectius climàtics i sols cal considerar-ne el 40%. Finalment, la despesa sense puntuació dels Marcadors de Rio es considera que té una contribució nul·la o no significativa, i se li assigna un 0% de coeficient climàtic, és a dir que no computa dins del conjunt de despesa que contribueix als objectius climàtics.

D'altra banda, a part de la classificació que suposen els Marcadors de Rio (mitigació i adaptació), s'ha considerat adient emprar, per a usos analítics, una classificació per categories dels programes amb marcadors de Rio: Lluita contra el canvi climàtic i la contaminació, Adaptació al canvi climàtic i als riscos naturals, Gestió dels recursos hídrics, Economia circular i gestió dels residus, i Biodiversitat, protecció d'espais naturals, agrícoles i silvícoles.

Amb aquest aparell metodològic es van analitzar i classificar tots els impostos, beneficis fiscals i programes pressupostaris associats al pressupost consolidat del conjunt del sector públic de la Generalitat. En l'apartat de les despeses es van considerar totes les que corresponien al conjunt d'entitats dependents i als capítols 1 a 8, és a dir, les despeses no financeres més les relatives a actius financers. En la vessant de les despeses, un total 21 programes pressupostaris (el 19,8%) van obtenir marcadors de Rio, dels quals 12 corresponen als marcadors de mitigació i 9 als d'adaptació; d'aquests, 8 tenen una contribució principal i 13 una de significativa.

Etiquetatge de programes pressupostaris amb contribució favorable d'acord amb els Marcadors de Rio.

	Marcadors de Rio	
	Mitigació	Adaptació
Principal (Puntuació)	– 551 Protecció i conservació del medi natural i la	– 511 Cicle de l'aigua – 562 Infraestructures de

2)	biodiversitat – 553 Polítiques i sensibilització ambientals – 554 Prevenció i control ambiental – 631 Energia	regadius i ordenació parcel·laria – 582 Meteorologia – 614 Modernització i millora de les estructures empresarials agràries i pesqueres
Significatiu (Puntuació 1)	– 125 Administració de les finances de la Generalitat – 126 Gestió d'equipaments i inversions públiques – 522 Infraestructures ferroviàries – 523 Suport al transport públic de viatgers – 524 Ports i transport marítim – 527 Infraestructures del transport de viatgers per carretera – 571 Recerca i Desenvolupament – 651 Ordenació, foment i promoció turística	– 223 Prevenció, extinció d'incendis i salvaments – 225 Protecció civil – 552 Infraestructura i gestió del tractament de residus – 581 Cartografia, geologia i geofísica – 634 Actuacions en mineria i protecció radiològica
Sense marcador (Puntuació 0)	Sense marcador de Rio, però amb algun objectiu amb perspectiva ambiental/climàtica	
	– 222 Trànsit i seguretat viària – 421 Educació general- 542 Ordenació del territori i urbanisme	

L'anàlisi dels imports dels pressupostos per al 2022 continguts en aquest informe va permetre poder explicitar i explicar els següents resultats quantitius agregats:

- Ingressos per impostos: la Generalitat té definits quatre impostos de naturalesa mediambiental, amb la finalitat de corregir externalitats mediambientals. Per al pressupost 2022 se n'ha estimat l'obtenció d'ingressos per valor de 318,2 milions d'euros, que suposen el 77,7% d'ingressos per impostos propis i l'1,3% del total d'ingressos per impostos.
- Beneficis fiscals: els beneficis fiscals amb finalitat mediambiental s'estimen per un import total de 0,5 milions d'euros, que es concentren gairebé en la seva totalitat en les bonificacions i reduccions (en l'impost de successions i donacions i en l'IRPF) que tenen per finalitat la conservació del patrimoni natural.

• Despeses pressupostàries:

• A escala global: el conjunt de l'anomenada despesa verda s'ha xifrat en un total de 2.559,8 milions d'euros, que equival al 6,1% de les despeses de capítols 1 a 8 del pressupost consolidat del sector públic de la Generalitat de Catalunya. Al marcadore de mitigació s'hi ha assignat un total de 1.501,6 milions d'euros (58,7%), mentre que per al marcadore d'Adaptació s'ha etiquetat un total de 1.058,2 milions (41,3%). Pel que fa a categories, la despesa amb marcadors de Rio es concentra especialment en la Lluita contra el canvi climàtic i la contaminació (1.301,4 milions, el 50,8%) i, en segon lloc, en la Gestió dels recursos hídrics (775,3 milions, el 30,3%). Amb una menor importància relativa se situen les despeses d'Adaptació al canvi climàtic i als riscos naturals (206,9 milions, el 8,1%), Biodiversitat, protecció d'espais naturals, agrícoles i silvícoles (200,2 milions, el 7,8%) i Economia circular i gestió dels residus (76 milions, el 3,0%).

• Pel que fa a noves iniciatives: en els pressupostos 2022 es van identificar noves mesures amb perspectiva climàtica amb un impacte pressupostari de 425,9 milions d'euros, les quals, després d'identificar-ne els marcadors corresponents i aplicar-hi els coeficients climàtics, van suposar 348,2 milions d'euros de despesa assignable als marcadors, i, per tant, despesa verda.

Finalment, cal esmentar que, amb la intenció d'avançar en la implementació dels pressupostos verds a la Generalitat de Catalunya, recentment s'ha creat un grup de treball integrat per les direccions generals de Qualitat Ambiental i Canvi Climàtic, Polítiques Ambientals i Medi Natural, i Pressupostos. Dins de la prospectiva d'aquesta línia de reforma en la gestió de les finances de la Generalitat, s'hi troben la revisió i la millora de l'etiquetatge dels diferents elements pressupostaris, el desenvolupament de metodologies per la valoració de l'impacte favorable, desfavorable o neutre de despeses i propostes pressupostàries, i la posada en marxa d'una sistemàtica de *reporting* o informes, així com el reforç de processos d'avaluació, entre altres aspectes.

Jordi Baños Rovira

Expert en polítiques pressupostàries, Direcció General de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya

[1] Per a més informació, consulteu l'Informe dels escenaris climàtics regionalitzats a Catalunya (escat-2020).

<https://canviclimatic.gencat.cat/web/.content/03_AMBITS/adaptacio/ESCACC_2021_2030/Projeccions_ESCAT_2020_FINAL.pdf>

[2] Per exemple, vegeu el marc conceptual i guia per a la inclusió de la perspectiva verda a les planificacions estratègiques de la Junta d'Andalusia.

<https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guia_verde_para_la_planificacion_estrategica.pdf>

[3] Aquest ha estat el cas de la Generalitat de Catalunya, on per a l'exercici 2020 s'han incorporat clàusules ambientals en el 49,3% dels contractes del conjunt del seu sector públic. Per a més detalls, consulteu els apartats web de Contractació pública estratègica i Dades i indicadors de contractació

pública. <<https://contractacio.gencat.cat/ca/principis/contractacio-estrategica/guies-contractacio-estrategica/>>

<<https://contractacio.gencat.cat/ca/difusio/publicacions/indicadors/informes/clausules-ambientals/>>

[4] OCDE (2021), Green Budgeting in OECD countries.

<<https://www.oecd.org/publications/green-budgeting-in-oecd-countries-acf5d047-en.htm>>

[5] Comissió Europea (2021), European Commission Green Budgeting Reference Framework.

<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy_finance/european_commission_green_budgeting_reference_framework.pdf>

[6] Informe que es pot consultar al portal dels pressupostos 2022 de la Generalitat de Catalunya, i directament al següent enllaç:

http://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2022/pdf/VOL_P_CLI.pdf

📖 CANVI CLIMÀTIC, JORDI BAÑOS ROVIRA, MEDI AMBIENT, PRESSUPOSTOS, PRESSUPOSTOS VERDS