

EL CAMBIO CLIMÁTICO, LA UNIÓN EUROPEA Y EL PRINCIPIO "QUIEN CONTAMINA PAGA"¹

CLIMATE CHANGE, THE EUROPEAN UNION AND THE "POLLUTER PAYS PRINCIPLE"

Jordi Roca Jusmet²

INTRODUCCIÓN

En esta intervención me centraré en las políticas respecto al cambio climático y en particular en el papel que la Unión Europea (UE) debería tener en promover el principio "quien contamina, paga".

En 1992, hace ya más de 25 años, la UE diseñó una propuesta de impuesto sobre el carbono (*ecotax*), muy avanzada en aquel momento, que lamentablemente no prosperó. Fue una oportunidad perdida. La situación actual es decepcionante con un instrumento principal, el sistema de comercio de emisiones, extremadamente débil en su funcionamiento práctico aunque en los documentos oficiales se define aún como la "piedra angular" o el buque insignia de la política climática de la UE.

La razón por la que he elegido hablar de este tema específico es porque actualmente en el mundo casi siempre resulta gratis –o muy barato– emitir gases de efecto invernadero y estoy convencido de que si no cambia esta situación es extremadamente improbable que se avance en unas pocas décadas de forma radical hacia la descarbonización, como es imprescindible si queremos evitar el riesgo de una catástrofe climática.³

EL CONTEXTO GLOBAL

El contexto global no invita en absoluto al optimismo. El acuerdo de París (2015) fue presentado como un gran éxito. Y sin duda, fue un avance respecto a la situación de años anteriores sin ningún acuerdo global.

Sin embargo, el acuerdo se basa en "contribuciones determinadas nacionalmente" no vinculantes, ni siquiera en teoría (y algunas de ellas condicionadas a obtener financiación internacional) que incluso

¹ Texto revisado de la intervención en las Jornadas sobre *El futuro de la UE: Una perspectiva de izquierdas, feminista y ecologista*, organizadas por las delegaciones de Izquierda Unida y Podemos en el Parlamento Europeo, Bruselas, 18 de mayo. Agradezco a Emilio Padilla, Xavier Labandeira y Jordi Teixidó sus comentarios.

² jorديوca@ub.edu

³ Andrea Baranzini, Jeroen C. J. M. van den Bergh, Stefano Carattini, Richard B. Howarth, Emilio Padilla and Jordi Roca (2017), "Carbon pricing in climate policy: seven reasons, complementary instruments and political economy considerations", *WIREs Climate Change*, 2017, e462. doi: 10.1002/wcc.462. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/wcc.462>.

de cumplirse totalmente serían claramente insuficientes, según las propias Naciones Unidas (NNUU), para limitar el aumento de temperatura a no más de 2°C respecto a la época preindustrial (para no hablar del límite de 1,5°C al que el propio acuerdo de París considera debería aspirarse). Los últimos informes de las NNUU se titulan muy significativamente *Emissions Gap reports*, aludiendo a la distancia entre los objetivos de París y lo que se considera necesario para cubrir los objetivos.

La negacionista política de Trump respecto al cambio climático realza –por comparación- el acuerdo de París pero ello no debería hacernos olvidar la realidad de su insuficiencia.

Hay que ir mucho más allá del acuerdo de París y explorar nuevos instrumentos.

POR UN IMPUESTO SOBRE EL CARBONO

La forma más directa de hacer pagar por las emisiones de carbono es implantar un impuesto sobre el carbono.

Un impuesto sobre el carbono sería técnicamente fácil de aplicar. La inmensa mayoría de emisiones van ligadas al uso de combustibles fósiles y la relación entre el uso de cada combustible (o sus derivados) y las emisiones de CO₂ es conocida de forma que gravando los combustibles fósiles gravaríamos la mayor parte de emisiones de carbono; el impuesto se podría extender sin dificultades a algunos otros gases de efecto invernadero (GEI) no ligados a la quema de combustibles fósiles.

La introducción de un impuesto de este tipo tiene la propiedad única de que con una única decisión se alteran los precios relativos de todos los bienes y servicios en función de las emisiones de carbono que se generan a lo largo de toda la cadena de producción, transporte y consumo. Si el impuesto se mantiene a lo largo del tiempo –y aún más si crece en el tiempo de forma previamente acordada- afectará también a las decisiones de inversión a medio y largo plazo y a la orientación de los cambios tecnológicos.

Los impuestos sobre el carbono no son por supuesto una panacea que solucione todos los problemas pero sí un instrumento muy potente que complementa y refuerza otras acciones y políticas. Si, por ejemplo, queremos promover la agricultura ecológica ello será mucho más fácil si la agricultura intensiva en energía paga por la contaminación que genera; o si queremos impulsar la energía solar –y en especial el autoconsumo- mediante un marco legal y fiscal adecuado ello se enfrentará a muchos menos obstáculos si las energías fósiles con las que compite están penalizadas económicamente.

IMPUESTO GLOBAL VERSUS IMPUESTOS REGIONALES/NACIONALES

Lo ideal, ante un problema global como el cambio climático, sería un impuesto global que en principio podría tener dos versiones: un impuesto realmente mundial recaudado por algún organismo internacional o un impuesto armonizado para todos los países. Ambas opciones están muy lejos de las posibilidades políticas inmediatas.

Ante la ausencia de un impuesto global, las decisiones de un país o región individuales se enfrentan a dos problemas interrelacionados (que también comparten, aunque no de forma tan extrema, otras políticas). Los problemas de pérdida de competitividad (reales, especialmente si se plantean impuestos muy elevados, aunque a veces exagerados deliberadamente) y de "fuga de carbón" o desplazamiento de emisiones a otros territorios que no implantan un impuesto similar de los que se importarán más bienes, de forma que globalmente las emisiones se reducirán menos de lo esperado o incluso podrían aumentar.

Afortunadamente existe un instrumento para evitar –o al menos reducir- ambos problemas: los aranceles sobre el carbono a los productos importados (*carbon border taxes*). La medida pretende "nivelar el campo de juego" entre productos domésticos e importados aplicando a los diferentes bienes importados un impuesto equivalente a las emisiones que directa e indirectamente provocaría la producción doméstica

del mismo tipo de bienes. Obviamente la estimación de dichas emisiones no es una tarea fácil y siempre será controvertida pero podría llegarse a estimaciones de referencia razonables que también podrían servir para desgravar las exportaciones.⁴ Esto facilitaría enormemente que un país o región –como puede ser la UE- implantase un impuesto elevado sobre el carbono.

¿IMPUESTOS REGRESIVOS SOCIALMENTE?

Una de las preocupaciones que generan las propuestas de impuestos sobre el carbono en la izquierda es la de sus posibles impactos distributivos regresivos. La preocupación es justificada pero el tema se suele tratar de forma demasiado simplista.

En primer lugar, cabe señalar que el objetivo de un impuesto sobre el carbono no es recaudar dinero sino reducir emisiones y con ellas los impactos del cambio climático que no afectan –ni afectarán- por igual a todos los habitantes del mundo. Si son las poblaciones más pobres las que se ven –y se verán- más afectadas por estos impactos, hacer pagar por generar emisiones a nivel global o en los países ricos se puede ver como una medida contra la injusticia climática.

Visto desde otra perspectiva, el impuesto sobre el carbono actuará como un impuesto indirecto que básicamente se traslada a los consumidores finales: cada familia se verá afectada por impuestos adicionales más o menos en proporción a su huella de carbono, es decir, al total de emisiones ligadas a los bienes y servicios que consumen. Como sucede con otros impuestos indirectos el efecto en términos de incidencia fiscal podría ser regresivo, aunque seguramente levemente regresivo.⁵

Pero la valoración en términos de equidad es incompleta si no se tiene en cuenta cómo se utiliza el dinero recaudado. Una propuesta particularmente sencilla y que convertiría al impuesto en claramente progresivo (y esto sea cuál sea el ámbito del impuesto: global o no global) sería la que se conoce como "impuesto y dividendo" (*fee and dividend*): dado que se considera que ninguna persona tiene más derecho que cualquier otra a utilizar la atmósfera para verter gases contaminantes, el total de recaudación se repartiría a partes iguales como un dividendo per cápita. Las personas con una huella de carbono per cápita superior a la media pagarían en términos netos mientras que las que tienen una menor huella per cápita recibirían dinero en términos netos: se trataría de un sistema de bonificación-penalización.

El retorno –parcial o total- igualitario de la recaudación es solo una posibilidad. Se pueden pensar muchas otras formas alternativas o complementarias de utilizar el dinero recaudado. Entre ellas ayudas a rehabilitación energética que tengan en cuenta el nivel de renta, transporte público... o transferencias internacionales a países pobres para adaptación al cambio climático (lo que se puede defender como pago de parte de la deuda ecológica de unos países respecto a otros).

¿CUÁL ES LA SITUACIÓN EN LA UE?

Como he recordado al principio, ya en 1992 se perdió una gran oportunidad para la fiscalidad del carbono al fracasar una propuesta de directiva de crear lo que se conoció como la *ecotax*, un impuesto mínimo armonizado que gravaba las energías no renovables teniendo en cuenta su nivel de emisiones y que había de crecer al largo del tiempo.⁶ Un impuesto de este tipo hubiese tenido un impacto muy significativo y hubiese sido un referente internacional.

⁴ Paola Rocchi, Mònica Serrano, Jordi Roca, Iñaki Arto, "Border Carbon Adjustments Based on Avoided Emissions: Addressing the Challenge of Its Design", *Ecological Economics*, vol. 145, march 2018: 126-136.

⁵ En el caso de los consumos energéticos familiares (gas natural, electricidad) pueden haber medidas para contrarrestar la incidencia sobre los niveles básicos con exenciones fiscales o regulación de precios adecuadas. También podrían reducirse otros impuestos indirectos.

⁶ Emilio Padilla Rosa y Jordi Roca Jusmet, "Las propuestas para un impuesto europeo sobre dióxido de carbono y sus potenciales implicaciones distributivas entre países", *Revista de Economía Crítica*, n. 2, 2003, pp. 5-24. http://revistaeconomicritica.org/sites/default/files/revistas/n2/1_propuestas_impuesto.pdf

El requisito de unanimidad que existía –y existe- sobre temas fiscales en la UE permitió el veto de varios países. Ha habido algunos avances en países individuales pero en general con numerosas exenciones o reducciones justificadas por problemas de competitividad en un mercado único,

Lo único relevante que existe actualmente en fiscalidad de la energía a nivel UE son los elevados impuestos mínimos armonizados sobre los carburantes de automoción, injustificadamente menores para el diésel que para la gasolina.

El debate fiscal perdió fuerza por el bloqueo político y en parte también por la creación de otro instrumento –el mercado de permisos de CO₂ (*emissions trading system* ETS) que empezó a funcionar en 2005 y ahora afecta a 31 países, la UE y tres países adicionales del espacio europeo. Ciertamente este mercado crea –aunque de forma indirecta- un precio por contaminar pero en su concreción ha tenido muchas limitaciones y no ha cumplido en absoluto las expectativas generadas a pesar de que, como señalaba al principio, se caracteriza como "piedra angular de la estrategia de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero" o "instrumento emblemático" ⁷

Sus principales limitaciones son las siguientes:

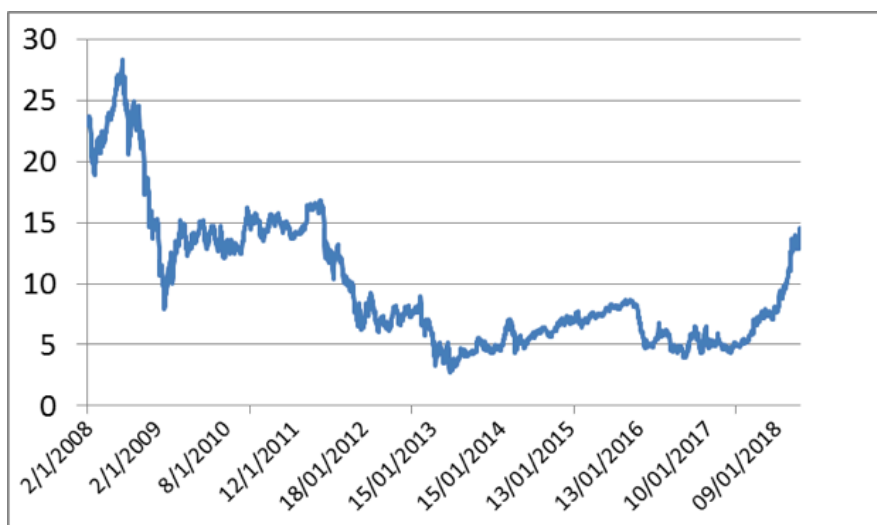
1. Es un instrumento muy parcial. Afecta solo a aproximadamente el 45% de las emisiones GEI de la UE.
2. Los precios se han mantenido, prácticamente en toda la historia de este mercado, muy bajos, incluso muy por debajo de lo que se esperaba al diseñar la propia política, en niveles incapaces de generar fuertes incentivos para la reducción de emisiones.

La situación de bajos precios es debida a diversos factores, entre los que destacan dos. Uno de ellos es el uso masivo de créditos o bonos de mercado adquiridos con inversiones fuera de la UE de acuerdo con los mecanismos de flexibilización de Kyoto (en especial el llamado "mecanismo de desarrollo limpio"). El segundo es la disminución de demanda de combustibles fósiles que se produjo a raíz de la crisis financiero-económica de 2008 generando un gran excedente de permisos no utilizados.

Hay intentos de revertir la situación atrasando y ajustando a la baja las subastas y se anuncian importantes reformas aplicables a partir del 2020. En el momento de escribir estas líneas (mayo 2018) los precios afortunadamente se han multiplicado desde los mínimos históricos de los años anteriores pero los precios aún están muy lejos no solo de las propuestas más ambiciosas sino incluso de los muy moderados valores de principios de 2008 (gráfico).

⁷ Informe de la comisión al parlamento europeo y al consejo. Informe sobre el funcionamiento del mercado europeo del carbono COM(2017) 693 final, Bruselas 23.11.2017, página 5 y 44 respectivamente.

Precios en el mercado europeo de permisos de emisión de CO₂ (€/tonelada), enero 2008 - 24 mayo 2018



Fuente: <http://www.sendeco2.com/es/precios-co2>

EL DESEABLE PAPEL DE LA UE

De entrada se podrían plantear dos posibles pasos en la buena dirección partiendo de la existencia del sistema ETS y de la directiva de fiscalidad de la energía (*Energy Tax Directive ETD*):

1. Establecer a nivel de todos los sectores afectados por el ETS un precio suelo del carbono (*carbon price floor*) de forma que las empresas tendrían que pagar un impuesto o gravamen igual al precio suelo menos el precio medio de mercado de un determinado período.⁸
2. Reformar la directiva sobre impuestos energéticos ETD introduciendo un impuesto mínimo armonizado explícito sobre el CO₂ para todos los usos no cubiertos por el ETS.⁹

Dados los precedentes (un muy moderadísimo intento de reforma de la ETD en el 2011 fracasó) y el requisito de unanimidad en cuestiones fiscales es ciertamente difícil –incluso se pensará utópico– avanzar en esta dirección pero en mi opinión hay que mantener el debate que es no solo central para el futuro de la política ambiental de la UE sino en general para el futuro de la UE donde es preciso abrir el debate sobre la fiscalidad común.

Visto en perspectiva global el deseable papel de la UE debería constar de tres ejes:

1. Decisiones unilaterales apuntando a un impuesto sobre el carbono elevado y creciente acompañado de aranceles al carbono. Una decisión práctica para avanzar en esta dirección sería establecer un precio suelo creciente lo que se puede ver como una combinación de impuesto y *cap and trade*. Cuando digo elevado no estoy pensando en niveles de 20 o 30€/TnCO₂ sino en niveles que en

⁸ Existe experiencia en Gran Bretaña aunque solo para el sector eléctrico y con un nivel de precio suelo muy moderado: 18 libras esterlinas/tnCO₂ 2016-2020 (<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05927/SN05927.pdf>). En este ámbito lo ideal es actuar a nivel de todos los países afectados por el mercado de permisos. Si un país actúa en solitario con éxito, la disminución de emisiones en el país puede comportar más permisos para ser utilizados en otros países. Por otro lado, un cambio de este tipo debería ir acompañado –al menos en España– de reformas en el mercado eléctrico para evitar que aumenten los "beneficios caídos del cielo" de las empresas propietarias de nucleares e hidroeléctricas que se benefician cuando se dispara el precio de las tecnologías que marcan el precio "marginal" de mercado, normalmente las térmicas de gas natural o carbón.

⁹ Para los impuestos sobre gasolina y diésel, que ahora ya son elevados, en ningún caso debería reducirse su nivel y el tipo impositivo del diésel debería igualarse como mínimo al de la gasolina.

unos años deberían apuntar como mínimo a los 100€/TnCO₂ si se quiere alcanzar un objetivo de rápida descarbonización en unas décadas.¹⁰

2. Búsqueda de coalición con otros países (lo que se ha llamado un "club de países") para avanzar coordinadamente en el principio "quien contamina paga". De hecho, la aplicación de medidas de *carbon pricing* es creciente en el mundo aunque en general los precios son muy bajos y limitados a algunos sectores o con numerosas excepciones o desgravaciones.¹¹
3. Introducción en las negociaciones internacionales sobre cambio climático de la propuesta de impuesto global al carbono que hoy parece claramente utópica pero que podría entrar en la agenda política como efecto de los avances (que ya hoy existen pero muy tímidos y descoordinados) en la política de hacer pagar por contaminar y a medida que se demuestre que los acuerdos puramente voluntarios son insuficientes para cerrar la brecha entre la evolución real de las emisiones y lo que se requiere para la política climática.

¹⁰ Una propuesta interesante es ajustar el ritmo de crecimiento del impuesto al carbono al cumplimiento o no de los objetivos de reducción de emisiones: el ritmo se revisaría al alza si no se consiguen los objetivos de reducción. El impuesto sobre el carbono de Suiza funciona de esta forma y en 2018 se elevó a 96 CHF (aprox 81€)/TnCO₂equivalente al existir una desviación respecto a los objetivos de reducción de emisiones.

¹¹ Ver: OECD (2016) *Effective Carbon Rates, Pricing CO2 through Taxes and Emissions Trading Systems*, OECD. <http://www.oecd.org/tax/effective-carbon-rates-9789264260115-en.htm>. World Bank, and Ecofys (2017), *Carbon Pricing Watch 2017*. Washington, DC: World Bank. Washington DC: The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26565/9781464811296.pdf?sequence=4&isAllowed=y>