

***Pagar el coste de la contaminación para frenar el cambio climático.
¿Mercado del carbono o impuestos ambientales?***

Francesco Filippi, director del área de proyectos de la Fundación MUSOL.

El cambio climático es el resultado de una externalidad negativa asociada a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Una externalidad negativa es un coste relacionado con la producción de bienes o con la prestación de servicios que no es asumido por el agente que realiza la actividad. Dicho coste se trasfiere a otros, muy frecuentemente a la sociedad en general. El cambio climático es una externalidad negativa de todas aquellas actividades económicas que para ser llevadas a cabo provocan la emisión de Gases de Efecto Invernadero. El coste del cambio climático no es asumido por los productores de dichos bienes y servicios y no está reflejado en su precio. No es la única externalidad negativa de tipo medioambiental asociada a actividades productivas pero se diferencia de otras por varios motivos. Entre otros, recordamos que tanto las causas como las consecuencias del cambio climático son globales y las fronteras no circunscriben ni limitan el alcance del fenómeno. Además, su impacto es a largo plazo y duradero, es una externalidad negativa que repercutirá sobre las generaciones futuras. De hecho, la cantidad de gases de efecto invernadero acumulada en la atmósfera es de tal magnitud que aunque hipotéticamente consiguiéramos reducir las emisiones de forma drástica a corto plazo, los efectos del cambio climático perdurarían por muchos años. Hay que recordar además que las emisiones no proceden exclusivamente de actividades productivas. Muchas actividades cotidianas de los hogares (el transporte privado, la calefacción y el aire acondicionado, etc.) también contribuyen a elevar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Según los economistas, si el mercado opera de forma libre, las emisiones de gases de efecto invernadero aumentarán sin control, porque las empresas y los hogares no tienen incentivos suficientes para reducir dichas emisiones. El cambio climático se define como un "fracaso del mercado" (Stern, 2006) porque cuando los mercados no maximizan el bienestar de las sociedades se considera que estos fallan y se hace necesaria la intervención del Estado para corregirlos. Corregir y orientar los mercados requiere dar un precio a las emisiones, estimulando el mercado para que estas se reduzcan, mediante la adopción de tecnologías limpias, el ahorro energético, etc.

Para que las emisiones tengan un coste y asegurar que éste sea reflejado en los precios de bienes y servicios, hay dos caminos, uno basado en el mercado, otro basado en los impuestos, es decir en una intervención directa del Estado.

En el último caso, el Estado establece un impuesto por cada unidad de gases de efecto invernadero emitida. Eso estimula a las empresas (y a las familias) a reducir la cantidad de emisiones para pagar menos impuestos. El importe

correcto de estos tipos de impuestos depende de la valoración del coste asociado a las consecuencias del cambio climático y los costes relacionados con la reducción de la contaminación. Calcular correctamente su valor es fundamental para el éxito de este tipo de fiscalidad ambiental. Si el impuesto es demasiado bajo, empresas y familias preferirán pagarlo y seguir contaminando, es decir emitiendo más gases de efecto invernadero de los previstos para limitar el cambio climático. Si es demasiado alto, el precio de bienes y servicios aumentará demasiado, más de lo necesario para reducir las emisiones, afectando a los consumidores, el empleo y las empresas.

Para dar un precio a las emisiones de gases de efecto invernadero a través de mecanismos de mercado, se usa el sistema de los bonos de carbono. Se fija un nivel máximo de emisiones de gases de efecto invernadero y se distribuyen "permisos de emisión" (o bonos de carbono) a las industrias, equivalentes en total a la cantidad de emisiones fijado, que se pueden comercializar. En inglés el sistema se llama "cap and trade", es decir fijar un "límite máximo y comercializar". Las industrias pueden obtener estos permisos comprándolos a otras empresas y a través de la "distribución" inicial realizada por el ente que regula el mercado (normalmente el Estado). Ya que algunas empresas conseguirán reducir sus emisiones de forma más económica y fácil, estas podrán vender sus bonos de carbono a las industrias que no logran reducir las emisiones y tienen que contar con más permisos para no superar el límite de emisiones que les ha sido asignado. Si bien la cantidad máxima de emisiones se fija a priori, el precio de los bonos fluctúa y depende de la demanda y oferta. Cuando la demanda es más débil, por ejemplo en periodos de recesión cuando la producción industrial y el consumo de energía disminuyen, su precio baja. Es el mercado que decide el precio del carbono y no el Estado.

En principio, los impuestos sobre las emisiones y los bonos de carbono deberían dar el mismo resultado, ya que ambos métodos procuran dar un precio a las emisiones. Sin embargo, en realidad no es así.

La primera diferencia se refiere a cómo se distribuye el coste de reducir las emisiones. En los mercados de carbono la asignación inicial de los "permisos de emisión" a las empresas ha sido realizada de forma gratuita. Eso ha asegurado una mayor aceptación por parte de estas de este sistema de control de las emisiones, porque únicamente tienen que pagar por los permisos "extra" que compran adicionalmente a los asignados inicialmente, que ya cubren gran parte de sus emisiones. Además, para las empresas que consiguen reducir fácilmente y de forma económica sus emisiones, la venta de los bonos se traduce en un ingreso adicional. Al contrario, los impuestos sobre el carbono suponen un coste adicional inmediato para las empresas (The Guardian, 31 de enero de 2011). Además, en algunos mercados de carbono, in primis en el mercado europeo, se han asignado gratuitamente muchos más permisos de emisión de los necesarios, inundando el mercado de bonos. Este error, asociado al presente período de crisis, ha determinado una caída del

precio del bono de carbono, que no impulsa una reducción real de las emisiones.

Otra diferencia tiene que ver con la aportación a las arcas del Estado, un aspecto que no se debería subestimar, no sólo por la crisis de las cuentas públicas que están viviendo nuestras instituciones, sino también porque es el Estado quién asume finalmente gran parte de los costes del cambio climático. Es el caso, por ejemplo, del coste que supone para el Estado la destrucción de infraestructuras públicas en caso de fenómenos climáticos extremos, o el coste para los sistemas públicos de salud relacionado con la propagación de enfermedades relacionadas con el cambio climático (malaria, golpes de calor, etc.). El uso de los mercados para limitar las emisiones, en lugar de los impuestos sobre el carbono, reduce la recaudación por parte del Estado y no permite compensar los costes que el mismo asume a raíz del cambio climático. Además, la asignación gratuita de los permisos de emisión en los principales sistemas "Cap and trade", impidió al Estado obtener ingresos procedentes de la venta de los bonos.

Como se ha visto, dar un precio al carbono es imprescindible para reducir las emisiones. El funcionamiento de los mercados ha demostrado ser muchas veces problemático y poco eficaz a la hora de reducir realmente las emisiones. Sin embargo, muchos países han creado o se han adherido a los mercados de carbono. También China ha puesto en marcha de forma experimental mercados de carbono regionales a los cuales pretende dar carácter nacional y unificado a partir de 2015. Sin profundizar en la crisis que atraviesa el mercado europeo de carbono y sin analizar los problemas de integridad de los bonos de carbono que se comercializan (es decir, la dificultad en asegurar que cada bono comercializado se corresponde a una reducción real y sostenible de las emisiones), debemos reconocer la importancia que han cobrado los mercados de carbono pese a sus imperfecciones.

En este contexto, probablemente la opción más viable sería un sistema híbrido, en que convivan mercados de bonos e impuestos sobre el carbono, combinando lo mejor de ambos sistemas. Los reguladores de los mercados de carbono deberán replantearse el sistema de distribución de los bonos y emendar los errores en cuanto a la cantidad de permisos distribuidos. Asignar los bonos con subastas y retirar los excedentes en circulación podría aumentar el precio del carbono, llevándolo a un valor que promueva realmente la reducción de las emisiones. Establecer un valor mínimo del bono evitaría que el mercado reduzca demasiado el precio del carbono. Precisamente alrededor de algunos de estos puntos están debatiendo las instituciones de la Unión Europea para reformar el actual mercado europeo de carbono. Infelizmente pese a que actualmente los bonos de carbono se están intercambiando en el mercado europeo a precios muy bajos e insuficientes para fomentar la

reducción de las emisiones, las instituciones comunitarias no han logrado un consenso sobre las medidas necesarias para corregir estos problemas.

Los impuestos sobre el carbono pueden complementar los mercados de bonos, incidiendo en particular en aquellos sectores (como los "sectores difusos": transporte, viviendas, etc.) que difícilmente podrán ser incluidos en los mercados. En Europa, existen experiencias nacionales (Holanda, Dinamarca y otros) pero la Unión no ha logrado el acuerdo necesario para crear un impuesto en toda la región. En el mercado único, la falta de un marco homogéneo dificulta la implementación de estos tipos de impuestos, ya que su establecimiento en unos u otros países podría afectar la competitividad de quienes los implementan. Vale la pena mencionar nuevamente a China donde quizás debido a la presión ocasionada por los graves casos de contaminación atmosférica de sus grandes ciudades que últimamente han producido un gran impacto en la opinión pública local e internacional se ha anunciado la puesta en marcha de un impuesto sobre el carbono que complementará los proyectos de mercados de bonos ya mencionados antes. Los impuestos sobre el carbono se deberían considerar en el marco de una fiscalidad ambiental más amplia que oriente las actuaciones y los comportamientos hacia prácticas más sostenibles y permita reducir progresivamente otros impuestos.

Ante las dificultades en consensuar a nivel internacional y comunitario políticas y estrategias comunes para que los costes ambientales recaigan directamente sobre aquellos que los originan, sean empresas o consumidores finales, muchos entes locales en todo el mundo han tomado la iniciativa y han encontrado un espacio propio de actuación. El gobierno metropolitano de Tokio, por ejemplo, ha puesto en marcha un mercado del carbono en la ciudad que en 2011 permitió reducir en un 23 % las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de las empresas incluidas en el sistema. Otras ciudades han utilizado tasas e impuestos para influenciar los comportamientos de empresas y personas. En ambos casos, el margen de acción climática de los entes locales es muy amplio y su atenta planificación puede llevar a un doble resultado positivo: orientar el desarrollo local hacia un modelo sostenible mitigando el cambio climático y al mismo tiempo mejorar la financiación de las instituciones locales. Los beneficios son claros tanto para los entes locales Europeos, sujetos actualmente a ajustes presupuestarios sin precedentes, como para los entes locales de los países en desarrollo, cuya escasez de recursos es crónica y debida en parte a la debilidad institucional y escasa capacidad de recaudación. En estos países se concentran muchas de las consecuencias más catastróficas del cambio climático y las instituciones descentralizadas son las que enfrentan gran parte de los costes de respuesta humanitaria y de reconstrucción.

Este artículo ha sido elaborado y publicado con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco del proyecto "Cooperación

internacional al desarrollo y cambio climático: una tarea global". El contenido de dicho texto es responsabilidad exclusiva de la Fundación MUSOL - Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional y no refleja necesariamente la opinión de la AECID

Si estás interesado/a en organizar o conocer nuestra exposición fotográfica interactiva sobre Cambio Climático y Desarrollo, si quieres recibir el CD con el kit pedagógico "Cambio Climático y Cooperación al Desarrollo" o si quieres organizar o participar en un curso sobre el tema, contáctanos (Begoña García, Email: sensibilizacion@musol.org, tel: 963817509).