

DIALOGOS DE ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD

RESUMEN DE LAS REUNIONES

Ponerle precio al carbono (“carbón pricing”): el reto político de la lucha contra el cambio climático

(Notas de la reunión DES de 27 de marzo de 2015).

1. Intervención inicial

El reto político de la lucha contra el cambio climático ha adquirido una importancia creciente en el marco del proceso de negociaciones de cara a la COP¹ de París (que se celebrará en diciembre de 2015). Esto ha dado origen a multitud de grupos de trabajo internacionales sobre “*carbon pricing*”. En la actualidad ya es de conocimiento público un primer borrador de acuerdo y los países tendrán que ir presentando ante Naciones Unidas (NNUU) sus objetivos de reducción de emisiones (“contribuciones”) hasta octubre de 2015. En noviembre está previsto que NNUU presente un informe que agregue todas las contribuciones, en el que valorará si son suficientes para alcanzar la senda de los 2°C.

En cuanto a los contenidos del borrador de acuerdo, todavía se incluyen referencias a perseguir el objetivo de los 2 °C. Ese texto negociador ofrece diferentes alternativas tanto de objetivos como de instrumentos. Entre estas alternativas, se puede encontrar el establecimiento de un precio al CO₂ a través de distintos mecanismos. Todavía no se sabe cómo se integrará este aspecto en el acuerdo final. Esta será una de las piedras angulares para avanzar en la lucha contra el cambio climático.

Otro de los elementos destacables del proceso actual es que todos los países deberán colaborar en la reducción de emisiones (se rompe el criterio del Protocolo de Kioto).

En este marco, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, en sus siglas en inglés) pone de manifiesto que dotar de un precio a las emisiones de CO₂ es la manera más eficiente de reducir emisiones. Este grupo también destaca que se debe producir un desacoplamiento entre crecimiento económico y emisiones de CO₂; y se recomienda entrar a valorar los beneficios de la economía baja en carbono (por ejemplo, en términos de calidad del aire y de salud...).

En este intento de que la COP de París sea un éxito (y se evite lo ocurrido en la de Copenhague), se está haciendo especial hincapié, tanto desde el sector público como privado,

¹ Conferencia de las Partes.

en la necesidad de poner un precio al CO₂². Cuando se habla de establecer una señal de precio para el CO₂, se dispone de dos instrumentos básicos:

1. Impuesto sobre las emisiones. Este instrumento resulta muy adecuado para gravar a los sectores difusos y su aceptación social está muy ligada al compromiso político de los fondos recaudados³

Ejemplo del desarrollo de este tipo de instrumentos lo encontramos en la British Columbia (Canadá), donde se ha establecido un impuesto bajo el principio de neutralidad recaudatoria. Así, la recaudación se utilizará para bajar el impuesto sobre la renta y el impuesto de sociedades. Esto ha tenido un impacto en la reducción del consumo de hidrocarburos gravados por la *carbon tax*, permitiendo un desarrollo económico más sostenible en esta región frente al resto.

2. Mercado de derechos de emisión. Sobre este instrumento hay varios aspectos a clarificar:

- No se trata de un mercado espontáneo. Exige el desarrollo de regulación.
- Resulta esencial determinar mecanismos de estabilización de precios
- Importante minimizar el uso de la libre asignación, y utilizar sistemas de subasta.
- Utilización eficiente de los fondos recaudados mediante subasta.
- Resulta imprescindible el definir con claridad a los sujetos obligados.
- Es necesario la creación de un *cap* de emisiones, siempre inferior al BAU.
- Hay que fijar claramente las reglas que marcan el funcionamiento de los mecanismos de flexibilidad así como del intercambio de derechos de emisión entre distintos mercados que, en una última etapa, favorecerán la conexión de los mismos.

La evolución natural es que se creen mercados regionales y se vayan creando criterios de convergencia y conexión. Un ejemplo que se cita es la conexión entre California y Quebec.

Para el éxito del mercado de derechos de emisiones de CO₂ se deberán dar tres condiciones:

- Señal clara de precios.
- Predecibles a medio plazo.
- Que se diseñe para apoyar el crecimiento económico.

Sobre este último punto, existe cierto consenso en las intervenciones en los foros internacionales sobre el hecho de que crear una señal de CO₂ no es un elemento que reste competitividad sino que, por el contrario, apoya un modelo de crecimiento distinto, con una mayor sostenibilidad económica y medioambiental. Un modelo contrario al que se busca con el establecimiento de subsidios a los combustibles fósiles.

² Se han desarrollado varias iniciativas para buscar un cierto grado de consenso sobre esta materia. Podemos destacar de entre esas iniciativas el documento realizado por el Banco Mundial y la agenda marcada por el Foro de Davos. En ella se ha dedicado un espacio importante a discutir este tema consiguiendo cierto grado de alineamiento en los planteamientos.

³ Esta situación contrasta con las posibilidades que ofrece la legislación española donde los impuestos no pueden ser finalistas.

En ocasiones se tiende a pensar que la creación de una señal de precio a las emisiones de CO₂ ha sido algo desarrollado exclusivamente en Europa (donde existe un mercado de CO₂ a nivel europeo e incluso países como Francia han aprobado adicionalmente tasas al CO₂), pero la creación de mecanismos de estas características ha avanzado a lo largo de los últimos años existiendo diferentes proyectos en marcha en otros países:

- En Estados Unidos no hay una iniciativa a nivel federal, pero algunos estados como California tienen en marcha mercados de CO₂.
- En Canadá también se cuentan con mercados a nivel estatal (por ejemplo, Alberta)
- Australia contó con un sistema de comercio de CO₂, que ha sido retirado aunque, con motivo de la COP de París, se encuentra en estudio la posibilidad de reintroducirlo. Esto de quitar y poner crea volatilidad política...
- Otros ejemplos de países con mercados de CO₂ son: Nueva Zelanda y Kazajstán.

En definitiva, el 22% del total de las emisiones globales de CO₂ tienen algún sistema de precios de carbono.

Desde el punto de vista del contexto europeo, uno de los aspectos más relevantes es el marco de objetivos a 2030, en el que se ha aprobado un objetivo vinculante de reducir las emisiones de CO₂ un 40% en 2030 respecto a 1990.⁴ En este marco, se han producido importantes declaraciones de empresas y patronales muy rotundas a favor de que se apruebe un mecanismo para dotar de estabilidad y reforzar la señal de precio de CO₂ (Mecanismo de Reserva de Estabilidad del Mercado -MSR en sus siglas en inglés) que se espera que entre en vigor en 2017. Aunque sobre este punto hay cierta incertidumbre ya que por ahora no hay un acuerdo en el marco de la tramitación comunitaria. El Consejo Europeo está apoyando la entrada en funcionamiento en 2021⁵ mientras que el Parlamento Europeo apoya su inicio en 2018.

Sobre la ausencia de un impuesto al CO₂ a nivel europeo, hay que tener en cuenta que la Unión Europea es una unión de países con intereses no siempre alineados, lo que dificulta enormemente el desarrollo de este tipo de medidas al ser necesaria unanimidad para aprobar cuestiones fiscales. No obstante, algunos estados miembros ya han ido aprobando iniciativas a nivel nacional.

Más allá del precio del CO₂, dos cuestiones de importancia en términos de política energética en la UE son: el proyecto de Unión Energética y la creación de un nuevo modelo de gobernanza.

Desde el mundo empresarial se echa en falta una mayor estabilidad en la señal de precio al CO₂, pues muchas empresas ya condicionan sus estrategias en función del precio del CO₂ y la inestabilidad en este sentido está empezando a condicionar su capacidad para acceder a financiación. Hay fondos de pensiones y de inversión que prefieren huir de entornos que estén muy expuestos al CO₂ debido al alto grado de incertidumbre existente sobre la evolución futura de su precio.

Algunas conclusiones para cerrar la intervención inicial:

- Los mecanismos de precio del CO₂ son una herramienta más a disposición de los responsables de política energética.
- En la actualidad existe un fuerte impulso político de cara a la COP 21.

⁴ También hay un objetivo de energías renovables y de eficiencia energética (no vinculante).

⁵ Esta posición puede verse modificada a lo largo de la negociación ya que hay 15 países de los 28 que apoyan que el MSR entre en funcionamiento con anterioridad.

- El nuevo acuerdo debería incorporar principios generales de cara a definir un precio del carbono.
- Se debe asumir que las políticas de reducción de CO₂ no tienen por qué restar competitividad
- Habrá que explorar las opciones para crear un único mercado global de carbono.

2. Instrumentos básicos: mercados, impuestos y otros

Existe un cierto consenso en cuanto a la capacidad del mercado europeo de derechos de emisión para cumplir con el objetivo de reducción de emisiones marcado. Sin embargo, se cuenta con ciertas dudas sobre la capacidad de este mecanismo para incentivar reducciones estructurales a través de un cambio tecnológico y de hábitos de consumo así como sobre la viabilidad política de un eventual escenario de precios del CO₂ elevados.

En torno a esta idea se realizan las siguientes intervenciones individuales:

- Es necesario aprender de los errores que se han ido cometiendo, sin que ello signifique tener que renunciar a los mecanismos de mercado.
- La viabilidad política de escenarios de precios elevados de CO₂ puede verse comprometida. Habrá que analizar el impacto que ello tendría sobre la competitividad de la economía y la asequibilidad de la energía. En este sentido, será relevante analizar el grado de proliferación de este tipo de mecanismos pues cuando el coste de este tipo de medidas es asumido únicamente por una región se pueden generar desequilibrios que dañen su competitividad.
- El precio del CO₂ debe ser suficiente para hacer frente a la externalidad ambiental que generan las emisiones.
- El mercado resulta más efectivo que el impuesto si el objetivo es la reducción de emisiones, pero no es señal suficiente para desarrollar un cambio tecnológico.
- Algunos elementos interesantes para avanzar en creación de una señal de CO₂ efectiva y eficiente a lo largo de la economía:
 - o La existencia de mecanismos de flexibilidad, con la suficiente holgura como para absorber el impacto de *shocks*.
 - o El establecimiento de impuestos, teniendo en cuenta que su aceptabilidad social irá unida a la utilización de los fondos recaudados.
- Una experiencia interesante es el caso del Reino Unido, donde se ha creado un suelo ("floor") al precio de CO₂, reforzando la señal que se ofrece desde el mercado europeo de CO₂. Esto está teniendo un impacto sobre los precios de la electricidad y el gas natural en Reino Unido. Sobre este tema se realizaron dos matizaciones. Un integrante del grupo destaca que en Reino Unido hay un régimen de exenciones fiscales para la industria. Otro participante, señala que el modelo de Reino Unido, con la energía más cara que ningún otro país de Europa, no ha contribuido al modelo de desarrollo de Reino Unido, expulsando a la industria pesada. El impacto de esta política se ha visto mitigado por el elevado peso de los servicios (en especial, las finanzas) en la economía británica.

En cuanto a los sectores difusos (transporte, residencial, institucional,...), no existe un consenso claro. Algunas intervenciones destacan la necesidad de una Reforma Fiscal Medioambiental mientras que otras hacen hincapié en la existencia de estándares y normativas que están siendo efectivas en este ámbito.

Un integrante del grupo destaca la dificultad de aplicar un impuesto a los hidrocarburos a pesar de defender la necesidad de abordar una Reforma Fiscal Medioambiental. La reducida elasticidad de la demanda de hidrocarburos al precio podría reducir su efectividad. Por el contrario, otro miembro destaca que una elasticidad reducida justifica la introducción de impuestos según la Regla de Ramsey. Siguiendo su argumentación, se remarca que habría que introducir una señal de precio de CO₂ al transporte antes de abordar una reforma fiscal medioambiental en su conjunto. Una parte de los intervinientes señala que es necesario equilibrar el campo de juego en sectores como el transporte.

En el ámbito de la fiscalidad, se completa el análisis con las siguientes ideas:

- La fiscalidad verde tiene que jugar un papel cada vez más importante. No tiene sentido que no gravemos el CO₂ reduciendo la fiscalidad del empleo.
- Es necesario analizar los mecanismos de transmisión de una decisión política a los agentes económicos.
- Resulta imprescindible contar con un análisis que permita conocer las implicaciones sobre la competitividad, y la eficacia de introducir un impuesto que altere los precios relativos de los combustibles. Será necesario tener también en cuenta el efecto redistributivo.
- Habrá que renunciar a la simplicidad de contar con un único instrumento ya que la señal que se deriva de él no ha sido suficiente para condicionar ninguna decisión económica de inversión, pues no ha modificado la orden de mérito entre tecnologías.
- Existe un consenso sobre la necesidad de homogenización que podría llevarse a cabo mediante la modificación de la directiva fiscal, estableciendo, de este modo, al menos una estructura común (por impuesto energético y por emisiones).

Otro asistente destaca que la política fiscal puede ser un buen complemento al mercado de emisiones, que como herramienta teórica tiene muchos méritos. El hecho de que el precio se sitúe en niveles reducidos no implica que el mercado no funcione si no que necesita un refuerzo.

En cuanto a los estándares, varias intervenciones destacan su efectividad. No obstante, un asistente hace hincapié en la necesidad de rigor a la hora de establecerlos. La configuración actual de algunos comités técnicos que trabajan en esta materia tiene sesgos al contar con integrantes de la industria. Se pone el ejemplo de los BREFs (contaminación atmosférica).

3. La experiencia europea

Existe un cierto consenso sobre la efectividad del sistema europeo de comercio de derechos de emisión (EU ETS, en sus siglas en inglés) en el cumplimiento del objetivo de reducción de emisiones en el horizonte 2020. Sin embargo, varias intervenciones destacan que las interacciones con otros instrumentos y objetivos (energías renovables y eficiencia energética) y la ausencia de determinación política de cara a alcanzar un precio elevado de CO₂ ha tenido como consecuencia una señal débil, insuficiente para dar las señales necesarias para descarbonizar la economía en el largo plazo.

Para fortalecer la señal de CO₂, como medida de corto plazo, se está negociando la aprobación del MSR que, previsiblemente, detraería derechos del mercado cuando exista una situación excedentaria e inyectaría cuando haya déficit, contribuyendo así a estabilizar el precio del CO₂. Las posturas entre el consejo y el Parlamento Europeo son distintas.

Algunas reflexiones individuales en torno a este tema:

- No se debe mantener una visión negativa sobre los logros alcanzados en Europa. Se han hecho muchas cosas, se ha creado una *commodity* (el CO₂)... Ahora es necesario encontrar

un mecanismo que gestione la liquidez de dicha *commodity*, del estilo del banco central europeo. Para ello, el MSR puede ser de utilidad. Además, es necesario aislar el funcionamiento de este mercado del elemento regulatorio (cada agente debe analizar su curva de costes marginales de mitigación y ver si la transacción a realizar le ofrece beneficios).

- Falta de credibilidad de la señal de precios resultante del mercado. Existen riesgos de intervenciones ante precios elevados del CO₂, lo que distorsiona el funcionamiento del mercado, limitando la capacidad de esta señal de precios para determinar las inversiones futuras. Un precio de 20 euros no se aguantaría, se intervendría. El modelo de mercado e intervenciones no es un buen modelo.
- Las políticas para fomentar el I+D deben jugar un papel clave para la descarbonización.

4. Marco global: NNUU y las negociaciones de cambio climático

Existe un consenso amplio sobre el fracaso de los Mecanismos de Desarrollo Limpio como elemento incentivador de las inversiones en descarbonización de la economía. Los precios de los créditos de reducción de emisiones (CERs, en sus siglas en inglés) obtenidos por estos proyectos se han hundido y Naciones Unidas ha modificado su posición sobre estos mecanismos generando una elevada incertidumbre entre los inversores.

Por parte de algunos asistentes, se destaca que el precio de los CERs se está constituyendo como un suelo, en gran medida debido a la debilidad de la demanda (centrada en Europa), y que NNUU no ha sido capaz de crear un mercado más allá del mero planteamiento teórico.

En el marco de las negociaciones internacionales que están teniendo lugar de cara a la COP de París se producen algunas reflexiones individuales:

- Necesidad de avanzar en la aplicación global del concepto huella de carbono. Se destaca que se producen desequilibrios si se grava las emisiones locales mientras que se importan productos que no incorporan esos costes en su fabricación.
- De cara a futuro, la transparencia es un instrumento: la huella de carbono va a dar una trazabilidad a lo que hace cada producto o actuación
- La Convención Marco de Naciones Unidas tiene que seguir jugando un papel importante en materia de liderazgo y de coordinación de todo este proceso. El mecanismo *bottom up* puesto en marcha, en base a contribuciones de países, puede ser útil para facilitar la aparición y coordinación de elementos de *carbon pricing*.
- En la COP de París habría que aprobar un objetivo de CO₂. Tema muy complicado por las divergencias de intereses en países.
- Uno de los problemas claves es la gobernanza pese a que desde la esfera política no se percibe como prioritario.

5. Impacto de la señal de precio de CO₂ (competitividad, desarrollo tecnológico...)

Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de avanzar en la descarbonización de forma eficiente, minimizando las distorsiones y los subsidios. No existe un acuerdo general sobre el impacto de la reducción de las emisiones de CO₂ en la competitividad. Algunas intervenciones destacan que el impacto directo de estas políticas de descarbonización está haciendo que la competitividad europea se resienta. Otras, por el contrario, destacan que no

está clara esa relación entre descarbonización y pérdida de competitividad, incluso podría haber un impacto positivo al favorecer la eficiencia y el desarrollo de nuevas tecnologías.

En el caso europeo, los objetivos de descarbonización han servido para incorporar estándares en la industria del automóvil o en construcción que generan beneficios adicionales; por ejemplo, han sido de gran utilidad para reducir la contaminación y generar valor añadido en la industria.

Existen dudas, compartidas entre varios asistentes, sobre los resultados conseguidos en Europa en materia de desarrollo tecnológico, tras la implementación de políticas de lucha contra el cambio climático. Una intervención destaca que la descarbonización se está produciendo de forma muy cara, a través de subsidios y encareciendo el precio de la electricidad. Esto también está introduciendo distorsiones sobre la innovación. Propone apoyar la innovación tecnológica estableciendo un suelo al CO₂ o fijando objetivo de intensidad de emisiones.

Una última intervención concreta más sobre aspectos a tener en cuenta cuando se analiza el impacto económico del ETS:

- A la hora de valorar el ETS, hay que tener en cuenta que su objetivo no es reducir emisiones de forma coyuntural sino conseguir una reducción permanente de emisiones.
- En cuanto a la competitividad, hay que conseguir un desacoplamiento de las emisiones y el crecimiento económico y analizar el impacto real desglosando los distintos costes de los sectores.
- Habrá que utilizar los fondos recaudados para mejorar la innovación.