

*Fijar un precio de carbono más alto en la UE**

Jacques Le Cacheux

*Profesor de Economía, UPPA, ENPC-Ponts-ParisTech,
Sciences Po and Paris-Sorbonne*

Fecha de entrada: 08/12/2020

Fecha de aceptación: 15/02/2021

Con la adopción del *Pacto Verde*, la Unión Europea (UE) está marcando objetivos ambiciosos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GHG): 55% para 2030 y neutralidad de carbono para 2050. Un creciente número de informes científicos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) y otras fuentes diversas, apuntan a la aceleración del cambio climático antropogénico (Carbon Brief, 2020) y sus devastadoras consecuencias sobre la salud y el bienestar humano (Watts et al., 2020), sobre la biodiversidad, etc. El 3 de diciembre de 2020, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos convocó solemnemente a 33 estados europeos para que demuestren que están tomando medidas efectivas para cumplir los compromisos adquiridos en París en diciembre de 2015. Y a pesar de que estos compromisos no conducen a una reducción suficiente para mantener el calentamiento global por debajo de 2° C para finales de siglo, el último *Informe sobre la Brecha de Emisiones* (UNEP, 2020) muestra claramente que el mundo en general no está tomando medidas para cumplirlos (Carbon Brief, 2020).

Esfuerzos insuficientes hasta la fecha

En las siguientes medidas que tome la UE tendrá que hacer un gran esfuerzo: mientras que las emisiones territoriales totales de la UE se han reducido el 23% desde 1990 y probablemente más debido a la crisis sanitaria y a sus consecuencias económicas, en algunos sectores (especialmente el transporte) las emisiones siguen subiendo; y las emisiones de consumo –que incluyen el carbono emitido en el extranjero para producir y transportar importaciones, menos el carbono emitido

* Traducción de la versión original en inglés.

para producir exportaciones– se han reducido mucho menos (UNEP, 2020), señalando un fallo importante en la actual política climática europea.

Junto con los estándares de emisión sobre vehículos ligeros y algunas eco-condiciones sobre los gastos presupuestarios de la UE, así como, más recientemente, sobre préstamos del European Investment Bank –renombrado como «Climate Bank»–, el principal instrumento de política climática a nivel de la UE ha sido la imposición de cuotas de emisiones a los grandes emisores de gases de efecto invernadero (servicios, cemento, industria pesada y centros de tratamiento de residuos, esencialmente, que representan unas 11.000 plantas en la UE y aproximadamente el 45% de las emisiones totales), unido al Emissions Trading Scheme (EU ETS o Mercado Europeo del Carbono), establecido en enero de 2005 en aplicación del Protocolo de Kioto (1997).

La base de este sistema de «límites máximos e intercambio» (*cap and trade*) es fijar un límite anual de emisiones totales para estas instalaciones a través de cuotas de emisiones asignadas y dejar que intercambien esas cuotas en un mercado para que surja el precio del carbono. Evidentemente, el precio de mercado del carbono depende totalmente de la oferta y demanda de permisos de emisión, de manera que es crucial establecer el límite máximo correctamente. Analizando retrospectivamente, parece que el sistema de intercambio de emisiones ha estado mal gestionado de modo que, en sus más de 15 años de existencia, el precio del carbono ha sido, la mayor parte del tiempo, extremadamente bajo –menos de 10€/tCO₂–, demasiado bajo para incentivar de manera efectiva la reducción significativa de emisiones de los sectores sometidos al sistema de cuotas. Aunque en realidad las emisiones se han reducido, el ritmo y magnitud de esa reducción no están claramente a la altura de lo que se requiere en la próxima década para alcanzar nuevos objetivos.

En 2017, después de años de negociaciones en el Consejo y el Parlamento Europeo, la Comisión ha aprobado una reforma del ETS de la UE que fija el ritmo anual de reducción en el límite del 2,2% a partir de 2021, en lugar del 1,74% anterior, y aumenta la cantidad de permisos que pueden ser retirados para estabilizar el precio del carbono en casos de caídas inesperadas de emisiones, como la actualmente observada desde el inicio de la crisis Covid como consecuencia de la profunda recesión económica. Como resultado, el precio de mercado del carbono se ha recuperado desde comienzos de 2018 y está actualmente cercano a los 30€/tCO₂.

Pacto Verde: ¿Un nuevo comienzo?

Con las ambiciosas metas fijadas para la reducción del carbono en 2030, y la meta de neutralidad de carbono para 2050, el límite máximo tendrá que ser aún más estricto, para que el precio del carbono alcance niveles más altos –muchos analistas consideran que debería ser fijado entre 33 y 66€/tCO₂ en 2020 y entre 41 y 82€

para 2030 (Stern y Stiglitz, ed., 2017). Probablemente también será necesario incluir más emisores de gases efecto invernadero en el ETS o, de manera alternativa, aumentar los impuestos al carbono en los estados miembros de la UE, para que el precio del carbono aumente efectivamente para todos, o para la mayoría de emisores. Recientes análisis económicos (en particular, Saussay, *et al.*, 2018, Stiglitz, 2019, y Hepburn, Stern y Stiglitz, ed., 2020) sugieren que los instrumentos para fijar el precio no bastarán y que el nuevo mecanismo de estabilización del precio del ETS puede no funcionar como se espera.

No obstante, los obstáculos sociales y políticos en el camino de tan audaz medida, fijar un precio de carbono más alto en la UE puede generar un problema de competitividad si el resto del mundo no hace lo mismo. De hecho, en el pasado, la mera existencia de un precio de carbono positivo en la UE, en un contexto en el que muchas otras áreas del mundo no habían introducido el precio del carbono, desencadenó el miedo a posibles «fugas de carbono», es decir, efectos de competitividad que pueden hacer que las empresas se trasladen a países sin restricciones en emisiones de carbono. Aunque hasta la fecha hay muy pocas pruebas empíricas de tales efectos (Verde, 2018), la creciente discrepancia entre las emisiones territoriales de la UE y la «huella de carbono» (emisiones de consumo, es decir, emisiones atribuibles a la producción y transporte de todo lo que se consume en la UE, ver UNEP, 2020) constituye una prueba indirecta de que una fracción de las emisiones relacionadas con el consumo de la UE se ha trasladado al extranjero, de manera que la reducción en emisiones globales ha sido menor que la reducción de emisiones de la UE.

Con el fin de remediar esta brecha del precio del carbono entre la UE y otras regiones del mundo, puede ser necesario introducir tasas fronterizas de carbono a las importaciones de estos países/regiones que no ponen precio al carbono o es mucho menor que el de la UE. Este nuevo instrumento es recomendado para su adopción por la Comisión de la UE en el marco del *Pacto Verde* (<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-EU-Green-Deal-carbon-border-adjustment-mechanism->, cuyo objetivo es presentar una nueva directiva en el segundo trimestre de 2021; en noviembre de 2020, el parlamento de la UE expresó su apoyo. Esta tasa fronteriza al carbono de la UE también serviría como un nuevo recurso propio para el presupuesto europeo, una incorporación bienvenida al servicio de la recientemente creada deuda UE. Pero evidentemente, dicho proyecto despierta mucha oposición, tanto dentro como fuera de la UE y está por ver si será adoptado.

Hasta la fecha, el avance en poner precio al carbono ha sido lento casi en todas partes, y entre los 70 países que participaron en la Cumbre de la ONU celebrada en Londres el 12 de diciembre de 2020 en el 5º aniversario del Acuerdo de París, solo Canadá anunció una meta de precio para el carbono: 170\$/tCO₂ para 2020.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARBON BRIEF (2020): <https://www.carbonbrief.org/analysis-when-might-the-world-exceed-1-5c-and-2c-of-global-warming>
- HEPBURN, C.; STERN, N.; STIGLITZ, J.E. (eds.) (2020): «Carbon pricing», Special Issue of the *European Economic Review*, 127, August, 10.1016/j.eurocorev.2020.103440
- SAUSSAY, A.; MALLIET, P.; LANDA RIVERA, G.; REYNÈS, F. (2018): «Building a Consistent European Climate-Energy Policy», in Jérôme Creel, Eloi Laurent and Jacques Le Cacheux, eds, *Report on the state of the European Union*, vol.5, *The Euro at 20 and the Futures of Europe*, Palgrave-Macmillan.
- STIGLITZ, J.E. (2019): «Addressing climate change through price and on-price interventions», *European Economic Review*, 119, October.
- STIGLITZ, J.E.; STERN, N. (eds.) (2017): *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, May 29, <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/d8-w2nc-4103>
- UNEP (2020): *Emissions Gap Report 2020*, Dec. 9, <https://www.unenvironment.org/emissions-gap-report-2020>
- VERDE, S. (2018): «The impact of the EU Emission Trading Scheme on competitiveness and carbon leakage», *EUI Working Papers, RSCAS 2018/53*, November, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/59564/RSCAS_2018_53rev.pdf?sequence=4
- WATTS, N., et al. (2020): «The 2020 report of The Lancet Countdown on health and climate change: responding to converging crises», *The Lancet*, Dec. 2, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)32290-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32290-X)