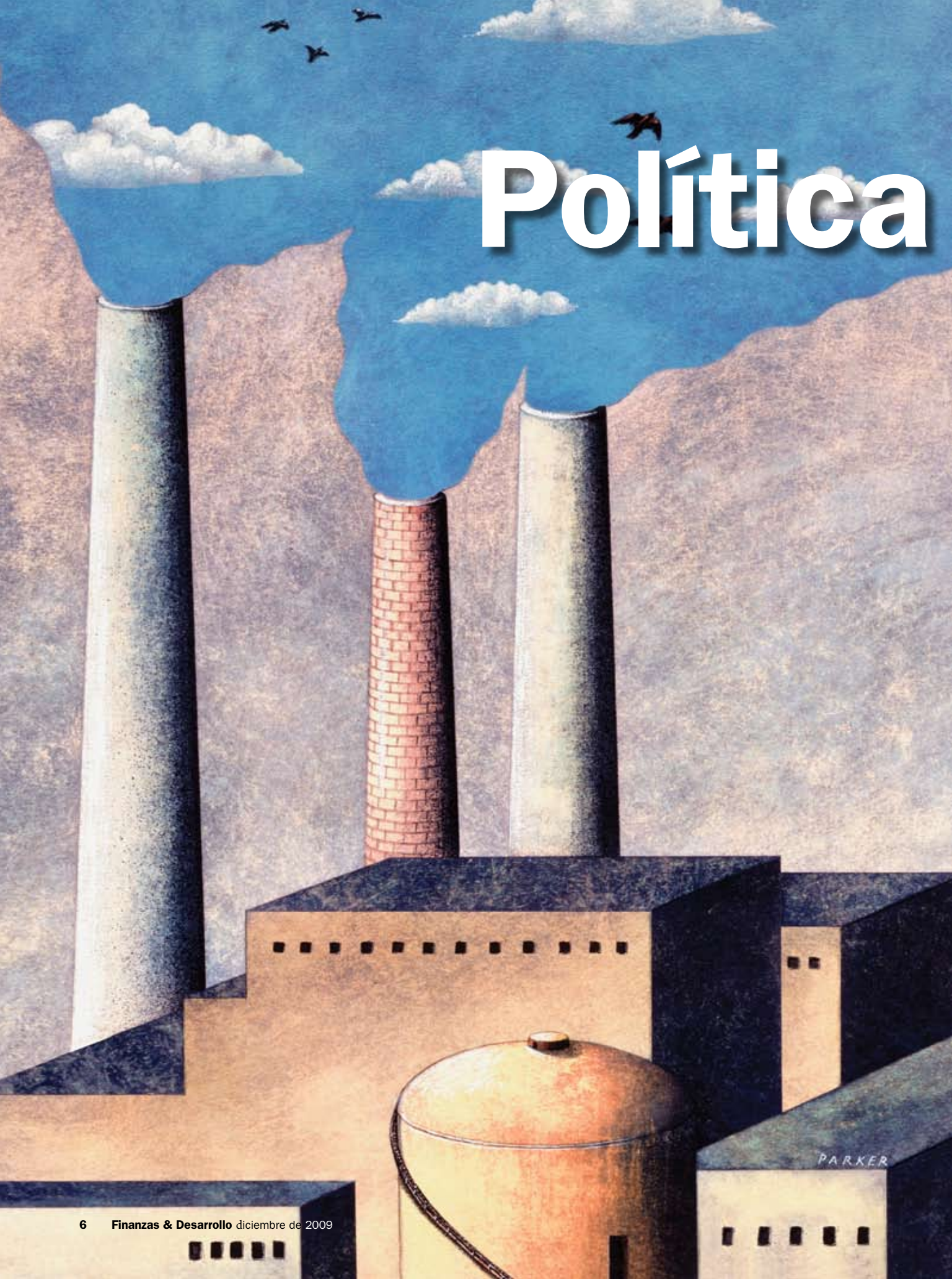


Política



PARKER

ambiental en tiempos difíciles

Benjamin Jones y Michael Keen

LA NEGOCIACIÓN del sucesor del Protocolo de Kioto y la formulación de las políticas climáticas nacionales se han intensificado en los últimos meses y se hallan en un punto crítico. A la vez, las autoridades están buscando nuevas fuentes de crecimiento sostenible para superar la peor crisis económica en décadas, lo que significa que a menudo se deban soportar fuertes presiones fiscales agravadas por la crisis.

¿Cómo interactúa la necesidad de fijar políticas ambientales con el empeoramiento de las perspectivas económicas? ¿Y cómo pueden reflejarse las inquietudes climáticas en las políticas macroeconómicas y fiscales a corto y largo plazo?

Política de mitigación y recuperación tras la crisis

Pese al fuerte impacto de la crisis en la economía mundial, sigue siendo urgente combatir el cambio climático, tal como lo indica el cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático de 2007 de las Naciones Unidas. Y la opinión reinante es que las actuales políticas son inadecuadas.

Según la Agencia Internacional de Energía (AIE), la desaceleración económica causada por la crisis podría reducir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en más de un 2,5% en 2009, tras rápidos aumentos en años recientes. Pero los estragos del cambio climático no se deben al flujo de emisiones sino a su acumulación. Dados los altos niveles y la lenta degradación de esta acumulación, incluso una reducción considerable del flujo a corto plazo apenas palearía las consecuencias previstas

del cambio climático. Lo que se necesita es un cambio masivo de la tendencia general de las emisiones.

La desaceleración económica no ha influido en las fallas de mercado que agravan el problema climático, como el hecho de que los contaminadores no asumen el costo total de las emisiones. Aun teniendo en cuenta el efecto mitigador que tuvo la crisis, si no se adoptan políticas adicionales las emisiones mundiales podrían aumentar un 40% para 2030. Hay que seguir ampliando y profundizando las medidas internacionales encaminadas a elevar el costo de las emisiones para las empresas y los hogares.

La necesidad de reactivar la economía tras la crisis puede haber quitado apoyo político a las medidas de mitigación (centradas en la fijación de precios del carbono), que podrían elevar los costos de producción y reducir el ingreso de los hogares. Y el efecto podría ser perdurable, ya que una reducción del alcance de los objetivos ambientales en tiempos difíciles podría perjudicar mucho la credibilidad de los precios futuros de las emisiones, que son clave para planificar inversiones energéticas eficientes a largo plazo. Las inversiones precipitadas para estimular la recuperación podrían complicar aún más la reducción de emisiones en el futuro.

Los actuales problemas macroeconómicos no justifican el sacrificio de esos objetivos. Por un lado, los costos marginales de mitigación han disminuido (el precio de los derechos en el sistema de comercio de emisiones de la Unión Europea —ETS de la UE— ha bajado a alrededor de la mitad del máximo de 2008). La fuerte reducción de la demanda

El restablecimiento del crecimiento económico tras la crisis financiera mundial no tiene por qué frustrar la lucha contra el cambio climático

agregada que determina esta tendencia puede ser relativamente pasajera, pero la conclusión es la misma: los menores costos privados de reducción de las emisiones significan que las metas deberían ser más estrictas, no más permisivas.

Y otro factor, quizá más importante, es que el abaratamiento de la energía crea una oportunidad para la fijación de precios del carbono. Habrá quienes criticarán la mayor carga fiscal, pero es un buen momento para que los países que controlan los precios de los combustibles adopten mecanismos automáticos que reflejen un impuesto “verde”. La reciente mejora de las perspectivas de los precios de los combustibles fósiles a mediano plazo denota la urgencia de estas reformas.

Sanear las finanzas públicas

Las medidas para responder a la crisis han minado aún más la salud de las finanzas públicas de muchos países. La situación fiscal de las economías avanzadas del G-20 se deterioró en un 6% del producto interno bruto (PIB), en promedio, en 2008–09, con una evolución similar en muchos países en desarrollo. Los desafíos futuros podrían ser más duros: el FMI estima que, en valor presente, el envejecimiento de la población podría generar costos públicos 10 veces mayores que los de la crisis financiera. Por lo tanto, habrá que recortar el gasto público e incrementar sustancialmente las recaudaciones, tal vez a un promedio de 3 puntos porcentuales del PIB en las economías avanzadas (Cottarelli y Viñals, 2009).

Los precios del carbono serán muy útiles, aunque no suficientes, para solucionar estos graves problemas fiscales. Por ejemplo, en Estados Unidos el comercio de emisiones podría generar unos US\$870.000 millones en 2011–19, o un 15% y un 0,5% del pronóstico del déficit fiscal y el PIB acumulados, respectivamente. Y dado que corrigen la asignación básica de recursos, estos gravámenes son menos distorsionantes que el impuesto sobre la renta de las empresas y las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores con sueldos más bajos.

Para aprovechar estas importantes oportunidades, los gobiernos tienen que resistir la presión política de sobrecompensar a los productores otorgándoles permisos gratuitos de emisiones, o “derechos adquiridos”. En los países generadores de energía e industrias de la Unión Europea, estas concesiones ya han generado cuantiosos beneficios. Y hay proyectos de ley en Estados Unidos que podrían hacer que se pierdan US\$700.000 millones de los US\$870.000 millones (más del 80%) de los ingresos que generarían los precios del carbono (CBO, 2009).

La asignación de “derechos adquiridos” a gran escala crea fuertes ganancias extraordinarias para las empresas reguladas. Se estima que la transferencia gratuita de tan solo 6% de los derechos de emisión bastaría para compensar completamente a los productores de electricidad por la desvalorización de sus activos (hay otras estimaciones de hasta 25%–30%). En el mejor de los casos, los derechos adquiridos son una herramienta rudimentaria para reducir el riesgo de las empresas frente a la competencia internacional, ya que implícitamente afectan a toda la producción y no solo a las exportaciones. Tampoco contrarrestan el efecto que tiene la subvaloración de las emisiones en el extranjero en el precio

de las importaciones. Y quizá lo peor sea que los consumidores quedan absolutamente desprotegidos ante los mayores precios de los productos de uso intensivo de energía: aun con derechos adquiridos, los productores están incentivados a subir los precios para ganar por lo menos lo mismo que ganarían vendiendo esos derechos. La compensación focalizada de la pérdida de bienestar de los clientes más pobres sería una solución más eficaz.

Por eso es crítica la transición a una subasta de todos los derechos de emisión. En los casos en que los derechos adquiridos son inevitables por razones políticas, los políticos deberían comprometerse al menos a eliminarlos gradualmente. Si la aplicación internacional de los precios del carbono no es completa, habría que abordar los problemas legítimos de competitividad —que parecen ser muy leves— con ayudas focalizadas y no con subsidios generales. En todos los casos, el valor de los derechos adquiridos debería cuantificarse y declararse como un gasto tributario, para permitir el debate público.

Las medidas comerciales —como los ajustes arancelarios en la frontera que trasladan la carga de los precios del carbono de las exportaciones a las importaciones— son una alternativa, aunque podrían usarse para ocultar aranceles o subsidios a las exportaciones que podrían propiciar el proteccionismo y violar las reglas de la Organización Mundial del Comercio. Además, no está claro cómo se aplicarían esos ajustes a los permisos de emisión, sobre todo si no se subastan.

La eliminación de los subsidios a los combustibles —valorados en más de US\$300.000 millones al año y causantes de fuertes desequilibrios macroeconómicos y fiscales, sobre todo en los países de bajo y mediano ingreso— es otra prioridad. Es sabido que estos subsidios son una ayuda ineficiente para los pobres (porque la energía es por lo general consumida desproporcionadamente por los ricos) e incentivan el uso de energía más contaminante. La AIE (2009) estima que la eliminación de estos subsidios podría reducir las emisiones en un 12% hasta 2050. El reciente compromiso de los países del G-20 para eliminar los subsidios es un paso importante y un ejemplo a seguir.

Impuestos o comercio de emisiones: Lecciones de la crisis

La crisis puede reforzar la preferencia que tienen muchos economistas por los impuestos a las emisiones. La caída de la demanda de los derechos en el ETS de la UE demuestra que las políticas se basan en un conocimiento incierto de los costos futuros de mitigación, lo que implica diferencias importantes entre los dos mecanismos. Por ejemplo, si la UE hubiera aplicado un impuesto al carbono en lugar del ETS, la reciente baja del costo de reducir las emisiones habría provocado no una caída de los precios del carbono sino una mayor reducción de las emisiones. La baja de los precios puede haber provocado cierta estabilización automática, pero la volatilidad desalienta las inversiones en proyectos de mitigación, ya que los inversionistas aversos al riesgo tenderán a exigir rendimientos mayores que los normales. En general, el costo de lograr un cierto nivel de mitigación habría sido menor con incentivos estables basados en impuestos.

Si se opta por el comercio de emisiones, debe protegerse la estabilidad del mercado en la medida de lo posible. Los sistemas que permiten la variación de los precios del carbono (comercio) y cierta flexibilidad de las emisiones agregadas (impuestos) pueden, en principio, ofrecer algunas ventajas. Para lograr esto hay que modificar los sistemas de comercio, por ejemplo, fijando un precio mínimo (precio de reserva) o permitiendo los derechos de emisión diferidos, o fijando un precio máximo (subasta de una cantidad ilimitada de derechos a un precio determinado). Todas estas medidas tienen sus propias dificultades. Lo más recomendable sería abordar las causas subyacentes de la volatilidad, por ejemplo, ampliando el alcance sectorial y geográfico del método seleccionado.

Propiciar una recuperación “verde”

Los gastos en programas ambientales (estímulos verdes) han ayudado a sostener la demanda y el empleo agregados en el corto plazo. Se ha observado que estos gastos podrían generar un mayor crecimiento que las medidas convencionales, como el apoyo general al consumo y el ingreso. Al examinar los planes de recuperación de 20 países (HSBC, 2009), se observa que los proyectos verdes recibieron más de US\$430.000 millones, o un 15% del gasto adicional agregado.

Pero el estímulo también incluye inversiones “sucias”, como los US\$270.000 millones para proyectos viales en el G-20, que probablemente producirán importantes ventajas no ambientales al mejorar el transporte terrestre, pero que podrían incrementar sustancialmente las emisiones futuras si no se controlan mediante una política adecuada (e incluso más intensa) sobre precios futuros del carbono.

Para promover la recuperación y al mismo tiempo evitar el gasto superfluo e ineficiente hay que evaluar cuidadosamente la manera en que los programas de recuperación (ambientales o de otro tipo, como las desgravaciones) contribuyen a la demanda. Las medidas de gasto no deben reemplazar la mayor eficiencia de los precios de las emisiones, en especial dada la grave situación fiscal de muchos países. El riesgo es que se destinen recursos públicos a cubrir el déficit causado por las externalidades no corregidas de los contaminadores.

El gasto en proyectos de energía renovable es una buena medida de estímulo, siempre que la mano de obra absorba un porcentaje relativamente considerable (sobre todo en la fase de desarrollo). Pero en muchas economías avanzadas estos programas ya recibían cuantiosos —quizá demasiados— recursos públicos antes de la crisis. En 2006, Estados Unidos, Canadá y la UE apoyaron con unos US\$11.000 millones los biocombustibles y redujeron las emisiones a un costo mucho mayor que el del ETS de la UE. Si bien esto es normal en las etapas incipientes de la tecnología, no se puede decir que el gasto público haya sido insuficiente. Estos proyectos suelen tener fuertes costos iniciales y largos períodos de recuperación de la inversión, y por eso los precios creíbles de las emisiones en general facilitarán más el desarrollo eficiente de este sector clave que el gasto temporal en proyectos específicos.

No obstante, en varios sectores el gasto público vinculado al clima será necesario aun después del estímulo fiscal. El apoyo

público a la investigación y el desarrollo de energía puede compensar la escasez de gasto privado debido a la poca protección de la propiedad intelectual y las fuertes ventajas indirectas. Hay que fomentar nuevos mercados para reducir la deforestación —causante de casi una quinta parte de las emisiones mundiales—, creando mecanismos sólidos de control y verificación y compensando a las partes afectadas. Una mayor inversión pública en infraestructura ecológica podría ayudar a amortiguar el impacto ambiental de las futuras necesidades energéticas. (Unos 1.600 millones de personas no tienen acceso a la electricidad, y en muchas economías avanzadas hay crecientes necesidades de reposición de capital, lo que podría incidir más en las emisiones). La inversión vinculada a las necesidades básicas de desarrollo (salud, educación, agua potable y sanidad) probablemente será otro desafío fiscal constante.

Un clima para la recuperación

El apoyo sostenido a la recuperación sin dejar de lado los desafíos climáticos entraña dificultades y oportunidades. Hay medidas de gasto que podrían ser ventajosas en ambos sentidos, pero las interacciones más importantes dependen de las estrategias generales que se apliquen en cada ámbito. Condiciones climáticas más resistentes pueden promover la estabilidad macroeconómica y aliviar la pobreza, y los precios del carbono —esenciales para la mitigación— pueden facilitar una necesaria consolidación fiscal en muchos países. El abaratamiento temporal de la energía debido a la actual recesión macroeconómica presenta ciertas oportunidades. Pero las sombrías perspectivas económicas en muchos países invitan a proceder con cautela, ya que los precios de las emisiones podrían frenar mucho la recuperación al elevar los costos de producción y reducir los ingresos de los hogares. Sin embargo, hay que reconocer que las políticas para abordar eficientemente los problemas climáticos —como los precios generales del carbono y la eliminación de los derechos adquiridos— son básicamente las mismas y no han perdido urgencia. Hay que implementar sistemas de precios de las emisiones y medidas de gasto y regulación, pero cerciorándose de que exista un equilibrio entre ellas. ■

Benjamin Jones es Economista y Michael Keen es Director Adjunto del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias:

- Agencia Internacional de Energía (AIE), 2009, *World Energy Outlook 2009* (París).
- Congressional Budget Office (CBO), 2009, *Estimación de costo del proyecto de ley H.R. 2998, American Clean Energy and Security Act, según las enmiendas y el informe de la Comisión de Reglas de la Cámara Baja del 26 de junio* (Washington).
- Cottarelli, Carlo, y José Viñals, 2009, “A Strategy for Renormalizing Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies”, *IMF Staff Position Note 09/22* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- HSBC Global Research, 2009, *A Climate for Recovery: The Colour of the Stimulus Goes Green* (Londres).
- Jones, Benjamin, y Michael Keen, 2009, “Climate Policy and the Recovery”, *IMF Staff Position Note 09/28* (Washington: Fondo Monetario Internacional).