

RESUMEN GENERAL

El calentamiento atmosférico está poniendo en peligro nuestro planeta y los niveles de vida del mundo entero, y la oportunidad para contener el cambio climático y llevarlo a niveles que permitan controlarlo se está desvaneciendo con rapidez. Las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) son uno de los principales determinantes de esta alarmante tendencia. A la política fiscal le toca desempeñar un papel importante. La presente edición del informe Monitor Fiscal sostiene que las autoridades deben actuar con urgencia para mitigar el cambio climático y reducir así sus efectos perjudiciales y mortíferos, incluidos la subida del nivel del mar y las inundaciones costeras, la mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos y la perturbación del suministro de alimentos; todas estas son cuestiones críticas que afectan a todos los pueblos del mundo.

Las medidas tomadas hasta el momento son inadecuadas. El Acuerdo de París de 2015 apunta a lo correcto, pero los compromisos asumidos por los países están muy por debajo de lo necesario para limitar el calentamiento atmosférico al nivel que los científicos consideran seguro; a saber, 2°C, como mucho, por encima de las temperaturas preindustriales. Además, no es posible constatar con certeza que los países estén recortando las emisiones tal como lo acordaron. Cuanto más tarden las autoridades en actuar —y, aun peor, si optan por la inacción—, más emisiones se acumularán en la atmósfera y mayor será el costo de estabilizar las temperaturas mundiales. Es posible forjar un futuro mejor. Existen medidas de política y medios tecnológicos para abandonar el carbón y otros combustibles fósiles contaminantes a favor de fuentes de energía más limpias, manteniendo al mismo tiempo un crecimiento económico vigoroso y creando puestos de trabajo. Para que tenga lugar la transformación necesaria, una de las principales dificultades radica en distribuir sus costos y sus beneficios de manera tal que reciban suficiente respaldo político, tanto dentro como fuera del país.

Políticas fiscales encaminadas a mitigar el cambio climático

El Monitor Fiscal sostiene que, de las diversas estrategias de mitigación para reducir las emisiones de CO₂ derivadas de los combustibles fósiles, los impuestos sobre el carbono —aplicados al suministro de combustibles fósiles (por ejemplo, procedente de refinerías de petróleo, minas de carbón, plantas procesadoras) en proporción a su contenido de carbono— son la herramienta más poderosa y eficiente, dado que les permiten a las empresas y los hogares encontrar la manera más económica de reducir el uso energético y optar por alternativas más limpias. La carga del impuesto en proporción al consumo de los hogares es moderadamente mayor para los hogares de bajo ingreso que para los de ingreso más alto en algunos países (por ejemplo, China y Estados Unidos), pero más o menos igual o ligeramente menor en otros (Canadá, India).

Este capítulo analiza los precios que los países deben imponer a las emisiones de carbono para poner en práctica las estrategias de mitigación, y las ventajas y desventajas respecto de otros

instrumentos. Limitar el calentamiento atmosférico a 2°C o menos requiere medidas de política ambiciosas, tales como un impuesto internacional al carbono aplicado de inmediato y que aumente con rapidez hasta llegar a USD 75 la tonelada de CO₂ en 2030. En ese escenario, a lo largo de un período de 10 años, los precios de la electricidad aumentarían en promedio 45% acumulativamente, y los de la gasolina, 15%, para los hogares, en comparación con la proyección de base (es decir, la inacción). El ingreso generado por ese impuesto (1,5% del PIB en 2030, en promedio, en los países del Grupo de los Veinte [G20]) podría redistribuirse, por ejemplo, para brindar asistencia a los hogares de bajo ingreso y respaldo a los trabajadores o las comunidades afectados desproporcionadamente (por ejemplo, en zonas con minas de carbón), recortar otros impuestos, financiar la inversión en infraestructura de energía limpia o los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, reducir el déficit fiscal o pagar un dividendo equitativo a la totalidad de la población. El Monitor Fiscal compara esos usos del ingreso fiscal según su eficiencia económica y su impacto en la distribución del ingreso. Por ejemplo, la fijación de precios al carbono combinada con un dividendo equitativo pagado a la totalidad de la población, en lugar de un recorte del impuesto sobre la renta, redistribuye el ingreso a favor de grupos de más bajo ingreso, pero a expensas de una mayor eficiencia económica. Una solución intermedia que compense, por ejemplo, al 40% de hogares más pobres, así como a los trabajadores y las comunidades afectados, permitiría usar tres cuartas partes del ingreso fiscal para otros objetivos, como inversiones productivas o recortes del impuesto sobre la renta.

La decisión de abandonar los combustibles fósiles no solo transformará la economía, sino que también alterará profundamente las vidas de los hogares, las empresas y las comunidades. Es importante señalar que producirá otros beneficios ambientales inmediatos dentro de cada país, como una reducción de la mortalidad causada por la contaminación del aire (725.000 muertes prematuras menos en 2030 gracias a un impuesto de USD 75 por tonelada no más que en los países del G20). Las empresas que se decanten por nuevas tecnologías generarían utilidades y crearían empleo, que en el sector de las energías renovables ya alcanzó 11 millones a nivel internacional en 2017.

Si la fijación de precios al carbono no es una alternativa factible, los sistemas de comercio de derechos de emisión (subasta o emisión de permisos de emisión que luego se compran y venden) serían igualmente eficaces si se los aplica a una amplia variedad de actividades económicas. Si ninguna de estas estrategias de mitigación puede aplicarse a la escala necesaria, las tasas ecológicas (sistemas de cargos y reintegros aplicados a productos o actividades con una intensidad de emisiones superior o inferior al promedio) o las regulaciones (por ejemplo, normas sobre tasas de emisión y eficiencia energética) podrían generar dos terceras partes de las oportunidades de reducción del CO₂ que ofrece la tributación del carbono. Las tasas ecológicas y las regulaciones motivan a los particulares y a las empresas a optar por energía más limpia, pero no desalientan actividades que consumen energía. Para que la necesaria reducción de las emisiones alcance plena escala, habría que utilizar las tasas ecológicas y las regulaciones de manera mucho más intensa, trastocando más los procesos de producción actuales. Con todo, los costos económicos de mitigar el cambio climático recurriendo a herramientas subóptimas serían menores que los efectos devastadores del calentamiento atmosférico.

Cooperación internacional para un futuro común

Algunas economías avanzadas y de mercados emergentes ya utilizan impuestos sobre las emisiones de carbono y sistemas de comercio de derechos de emisión, pero no en suficiente medida. De hecho, el precio promedio de las emisiones mundiales actualmente es de USD 2 por tonelada, una fracción mínima de lo que se necesita para alcanzar la meta de 2°C. Para comenzar a reforzar sin demora el proceso de París, los países con las emisiones de dióxido de carbono más voluminosas podrían acordar un precio mínimo. De esa manera, habría una meta transparente basada en un indicador común y se evitarían pérdidas de competitividad internacional acarreadas por el encarecimiento de la energía. Si participaran los tres principales emisores (China, Estados Unidos, India), ese acuerdo cubriría de por sí más de la mitad de las emisiones mundiales. Las economías de bajo ingreso y de mercados emergentes podrían trabajar con un mínimo más bajo o recibir transferencias internacionales. El acuerdo podría dar cabida a políticas con diferentes enfoques (por ejemplo, sistemas de comercio de derechos de emisión a nivel nacional, tasas ecológicas o regulaciones) con un acuerdo sobre los procedimientos de verificación.

Alcanzar las metas de estabilización de las temperaturas no requiere incrementar mucho más la inversión mundial global en energía, pero sí implica una necesidad urgente de reorientar la inversión en suministro energético hacia fuentes que emitan menos dióxido de carbono. La razón es que la infraestructura construida hoy determinará los niveles de emisión durante décadas. Se necesitan otras políticas, como incentivos para investigación y desarrollo, incentivos fiscales provisionales para promover la demanda de tecnologías de baja emisión hasta que alcancen economías de escala suficientes, y mercados de bonos verdes para facilitar el acceso al capital privado. Como las empresas que están considerando inversiones a más largo plazo —en generación de energía eléctrica, por ejemplo— deben contar con certeza sobre el futuro de las políticas tributarias y regulatorias, las autoridades deberían asegurar las políticas de mitigación la mayor cantidad de tiempo posible, entre otras cosas asumiendo compromisos ante la comunidad internacional.

Las diferentes herramientas tienen sus pros y sus contras, pero la crisis climática es urgente y existencial, y requiere que las principales partes interesadas desplieguen todas las medidas de política adecuadas. Los ministros de Hacienda pueden hacer frente a esta crisis poniendo en marcha políticas de tributación de las emisiones de carbono o medidas similares, promoviendo la aceptación de la mitigación del cambio climático a través de medidas de tributación o gasto complementarias, asegurando una presupuestación adecuada para la inversión en energía limpia y coordinando estrategias a nivel internacional.