

La fijación de precios al carbono: abordajes para la mitigación del cambio climático

Micaela Carlino, Investigadora, (54911) 5697-5394, mc@itdt.edu
Hernan Carlino, Investigador, (54911) 5697-5346, hcarl@itdt.edu

Overview

En las economías contemporáneas la mayor parte de las actividades económicas producen emisiones de gases de efecto invernadero, y, en consecuencia, inciden sobre el clima global. Las políticas de mitigación del cambio climático, para ser efectivas deben lograr reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que resultan de las actividades económicas, y, más ampliamente, de casi todas las actividades humanas que se despliegan en la sociedad. Para lograrlo, las políticas deben poder influir sustantivamente sobre las decisiones relacionadas con el desempeño de las actividades económicas. La internalización de los costos sociales de las emisiones incrementa los costos de la producción y el consumo carbono intensivos, creando incentivos para la transformación hacia modalidades y tecnologías bajas en carbono. En las últimas décadas, de manera progresiva, los instrumentos de fijación de precios al carbono -impuestos, comercio de derechos de emisión- se han implementado mas extendidamente como parte de políticas nacionales o subnacionales. La fijación de precios al carbono parece ser necesaria para la descarbonización, pero, hasta aquí, no ha demostrado ser por sí sola suficiente para impulsar las transformaciones radicales que son necesarias para enfrentar el cambio climático. La teoría económica postula que asignar un precio al carbono puede contribuir para lograr reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero efectivas, pero está claro que serán necesarias, asimismo, un conjunto de políticas y medidas complementarias para resolver otras fallas de mercado.

Método

Este estudio analiza las principales cuestiones que deberían ser examinadas en el caso en que un país decida considerar la imposición de un precio al carbono en su economía. El objetivo del estudio es doble. Por un lado, busca hacer un aporte a la discusión pública acerca de la pertinencia y utilidad de los instrumentos de fijación de precios al carbono en el contexto de las políticas nacionales de mitigación. Por el otro, busca aportar a la reflexión acerca de cómo aplicarlos eficazmente, si así se decidiera. Para ello se revisa un cuerpo sustancial de investigación sobre las iniciativas de fijación de precios al carbono y su evolución. Se analizan las tendencias sobre las motivaciones para su aplicación y la dirección en la que se están tomando las decisiones, en términos de fijación de precios, a nivel mundial. El desempeño habido de los impuestos al carbono y los esquemas de comercio de emisiones ya aplicados permiten a los decisores de política realizar elecciones informadas sobre la introducción de los instrumentos y su diseño. Se compendian luego las lecciones sobre política económica y economía conductual respecto de la manera de incrementar el atractivo de este tipo de instrumentos para el público en general. Se integran los resultados sobre el uso de los ingresos fiscales del carbono y las percepciones sobre el efecto que han tenido en la práctica para el éxito de la introducción del instrumento, así como para asegurar la legitimidad política de las transformaciones que se impulsan.

Resultados

El concepto de fijación de precios al carbono, crecientemente, es postulado como un instrumento económico imprescindible para la mitigación del cambio climático. Así se lo considera una de las herramientas principales en

la reducción y captura de los costos externos de las emisiones de gases de efecto invernadero. No obstante, a nivel global el 85% de las emisiones no están cubiertas por la fijación de precios al carbono y los precios son significativamente menores que los valores consistentes con los objetivos de temperatura definidos por el Acuerdo de París. En efecto, alrededor del 75% de las emisiones bajo instrumentos de fijación de precios al carbono, enfrentan un precio menor a \$ 10 por tonelada de CO₂eq. Si el mundo se encuentra comprometido en limitar los aumentos de temperatura, un esquema global de fijación de precios al carbono diseñado adecuadamente es indispensable como parte de la estrategia para reducir de manera eficiente las emisiones de gases de efecto invernadero a la vez que se estimula el crecimiento, pero su factibilidad política es reducida en un contexto internacional tendiente a la fragmentación antes que a la cooperación. Pese a ello, existe espacio para la innovación en términos de diseño de instrumentos de fijación de precios a escala nacional. En este sentido, se debe enfocar el diseño en reducir el costo de la decarbonización a la vez que se previenen las emisiones fronterizas afuera. En cualquier caso, la aplicación de estos instrumentos se debe realizar definiendo políticas de largo plazo para evitar la volatilidad política y entregar certidumbre a las inversiones. Asimismo, en la medida que no sea una herramienta de alcance mundial, se deben introducir mecanismos para asegurar la competitividad de los sectores afectados domésticamente. Por último, es clave racionalizar las regulaciones ambientales, en particular, impuestos y excepciones impositivas que se superponen o pueden tener efectos contrapuestos.

Conclusiones

En la actualidad aun existe una brecha considerable entre los precios actuales y los requeridos para alcanzar los objetivos de mitigación del cambio climático. Las lecciones aprendidas en términos de política económica y de comportamiento pueden colaborar en el diseño de esquemas que sean aceptados por el público en general. En particular, el diseño de los mecanismos de utilización de los ingresos fiscales considerando las percepciones de comportamiento y de acuerdo al contexto político pueden facilitar el éxito de la introducción de este tipo de mecanismos. Existe acuerdo que un precio al carbono es clave para cualquier plan de decarbonización de los sistemas económicos pero para ello se deben implementar políticas innovadoras que sean eficientes, justas y equitativas. La brecha de precios puede ser reducida en la medida que se mejore la aceptación del público respecto de los precios al carbono, mediante la utilización efectiva de los ingresos generados por el instrumento aplicado asegurando un crecimiento económico inclusivo y dándole legitimidad a los instrumentos de fijación de precios al carbono. Es que las transformaciones necesarias para la mitigación del cambio climático producen ganadores y perdedores en la economía y en la sociedad y la introducción de este tipo de mecanismos solo es políticamente viable si las medidas que impulsan su introducción están diseñadas de modo tal que contemplan la situación de los grupos afectados por los cambios y morigeran los impactos que éstos sufren. De otro modo, los intereses creados podrían bloquear, el peso de los activos varados, y la oposición de los actores económicos y sociales que mas impactos habrán de soportar podría bloquear indefinidamente la introducción de estas políticas o limitar al máximo sus resultados.