



# ¿Cuáles son las opciones para utilizar los ingresos derivados de fijarle precio al carbono?

Las políticas de fijación de precio al carbono permiten poner precio a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con el fin de generar incentivos económicos para que las empresas y los hogares inicien una transición eficiente y basada en el mercado hacia una economía con bajos niveles de emisión. Los ingresos obtenidos a partir de las tasas y los impuestos al carbono y de los sistemas de fijación de límites e intercambio de emisiones son un elemento importante que debe tenerse en cuenta en las políticas públicas: el modo en que se los utilice puede influir en la eficacia económica de los mecanismos de fijación de precios y en los resultados ambientales, y puede contribuir a mejorar la receptividad política de estos mecanismos o del aumento del precio.

Tan solo en 2015, las políticas de fijación de precios al carbono generaron en todo el mundo ingresos por valor de USD 26 000 millones. Si bien este monto representa solo una parte muy pequeña del total de los ingresos gubernamentales, en algunas jurisdicciones puede constituir una proporción más significativa. Asimismo, se espera que dichos ingresos se incrementen a medida que se amplíe el alcance y el nivel de las medidas de fijación de precios.

Esos fondos, cuando se estudian cuidadosa y estratégicamente, pueden representar un recurso financiero importante con el que los Gobiernos pueden respaldar objetivos de políticas públicas. Hay diversas opciones posibles para utilizar estos fondos. Mediante la interacción con las partes interesadas, los Gobiernos pueden identificar las prioridades más urgentes y las concesiones mutuas necesarias. Cabe destacar que el uso cuidadosamente estudiado de estos ingresos puede ayudar a abordar los desafíos específicos de un país o una región asociados con las políticas de fijación de precio al carbono.

## MENSAJES PRINCIPALES

- En 2015, los Gobiernos recaudaron un total de USD 26 000 millones derivados de la fijación de precio al carbono.
- Los ingresos provenientes del precio al carbono ofrecen oportunidades para abordar los desafíos específicos de la aplicación de este tipo de mecanismos y para lograr avances económicos y ambientales.
- Los ingresos pueden utilizarse para respaldar inversiones dirigidas a combatir el cambio climático, reducir los impuestos distorsivos, abordar los problemas de equidad y competitividad o impulsar el gasto gubernamental en áreas prioritarias para la población.
- La multiplicidad de prioridades puede exigir la adopción de un enfoque de múltiples partes respecto del uso de los ingresos, y se recomienda realizar exámenes periódicos.
- El análisis pormenorizado, la participación pública y las consultas con las partes interesadas ayudan a definir cuál de los usos posibles de los ingresos es más conveniente para cada jurisdicción.



## ¿CÓMO PUEDEN EMPLEARSE LOS FONDOS DERIVADOS DE FIJARLE PRECIO AL CARBONO?

Los enfoques aplicados por las jurisdicciones que han establecido precios para las emisiones de carbono son diversos. Al evaluar las opciones, se deben tener en cuenta ciertos principios clave, entre los que figuran los posibles beneficios económicos y ambientales, la eficiencia, la interacción entre el gasto y el precio al carbono propiamente dicho, los posibles costos de las distorsiones derivadas de la política de gasto de estos ingresos, y el modo en que puede observarse y verificarse el avance hacia los objetivos. Para ayudar en el proceso de decisión, en este documento se ponen de relieve algunos de los usos actuales de los USD 26 000 millones que se generan al año en todo el mundo a partir del precio al carbono.

Cada opción conlleva beneficios y costos, y debe estar adaptada a las circunstancias y las necesidades específicas de cada jurisdicción y alineada con las políticas ya vigentes. Asimismo, los funcionarios encargados de formular políticas deben buscar un equilibrio entre las inquietudes referidas a la simplicidad, la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de estos fondos con las necesidades de gasto, dinámicas y cambiantes. La implementación de procesos sólidos para la formulación de políticas, que incluyan consultas públicas, puede contribuir a identificar las medidas adecuadas para una jurisdicción en particular.

Al diseñar un programa de gastos, los funcionarios deben tener en cuenta una serie de preguntas orientadoras: *¿La política de fijación de precio al carbono debe mantener la neutralidad en los ingresos y compensarse con recortes impositivos en otras áreas? ¿Debe utilizarse para reducir la deuda y el déficit públicos? ¿Los ingresos derivados del carbono deben emplearse para ampliar el gasto gubernamental? De ser así, ¿los fondos deben dirigirse al tesoro nacional y utilizarse para los gastos generales del Gobierno, para inversiones vinculadas con el cambio climático o para costear otras prioridades públicas?*

Con estas cuestiones en mente, los ingresos derivados del carbono pueden emplearse para lograr una amplia gama de objetivos. A continuación se exponen varios de los usos habituales, a saber: la reducción de otros impuestos, el tratamiento de los problemas de la transición y la equidad en los hogares, el apoyo a la industria en la etapa de transición, la reducción de la deuda, el financiamiento de los gastos generales, la inversión en iniciativas climáticas y de reducción de emisiones. Numerosas jurisdicciones optan por una combinación de estos usos para lograr diversos objetivos a la vez.

### 1) UTILIZAR LOS INGRESOS PARA REDUCIR OTROS IMPUESTOS

Los impuestos al carbono son “pigouvianos”, esto es, impuestos a los vicios. Esto significa que gravan actividades del mercado que generan externalidades negativas (por ejemplo, emisiones que contribuyen al calentamiento de la Tierra) cuyos costos no se reflejan en el precio normal de mercado. Estos impuestos a menudo se consideran superiores a los que se cobran por actividades socialmente valiosas, como el ingreso de los hogares o las empresas, el consumo de bienes o las inversiones en infraestructura o investigación y desarrollo. Estos impuestos a



## COLUMBIA BRITÁNICA

Como ejemplo de los enfoques en los que se preserva la neutralidad de los ingresos cabe mencionar el impuesto al carbono que se aplica en Columbia Británica, cuya legislación provincial exige dicha neutralidad. Desde que se estableció el impuesto en 2008, la provincia ha utilizado los ingresos generados por este tributo para efectuar recortes impositivos y otorgar créditos fiscales a las empresas, reducir los impuestos a los ingresos personales (en las categorías de menores ingresos), otorgar créditos fiscales a los segmentos de bajos ingresos y reducir los impuestos a las propiedades. Para el presupuesto 2015/16, Columbia Británica prevé que se recaudarán CAD 1200 millones en concepto de impuestos al carbono. Según las proyecciones, las dos terceras partes de las reducciones impositivas con las que se contrarrestarán estos fondos adicionales se destinarán a las empresas, y el tercio restante a los individuos. Sea cual fuere el uso de estos recursos, que varía de año en año, para lograr la neutralidad de los ingresos el Gobierno diseña un paquete de recortes impositivos con el que compensa los ingresos que prevé obtener y publica un informe donde describe cómo se emplearán los fondos.

menudo se consideran “distorsivos” y por lo tanto es posible que los Gobiernos busquen reducirlos.

Por este motivo, los impuestos al carbono pueden hacer más eficiente el sistema tributario aun cuando mantengan la neutralidad de los ingresos, esto es, cuando todos los incrementos en los ingresos gubernamentales derivados de estos gravámenes o de los sistemas de comercio del carbono se contrarresten con la reducción de otros tributos. En consecuencia, no hay incremento neto en los fondos que recibe el Gobierno. Se ha propuesto esta opción como forma de abordar el cambio climático y a la vez costear la eliminación de otros impuestos que tienen efectos secundarios negativos sobre la actividad económica.

El uso de estos fondos para reducir los impuestos a la renta de los hogares y de las empresas puede dar lugar a un crecimiento económico más sólido y a un aumento del empleo. Por ejemplo, en la reciente reforma de los impuestos a la energía en Francia, se incorporó un componente vinculado con el carbono en el cálculo de los gravámenes al consumo interno. Dicho componente abarca todos los combustibles fósiles y en 2016 llegó a los EUR 22 por tonelada de CO<sub>2</sub>. Se espera que genere EUR 4000 millones

en 2016. Una parte importante de estos ingresos contribuye a financiar la reducción de los impuestos laborales mediante la implementación de un crédito fiscal dirigido a alentar la competitividad y el empleo, denominado *Credit d'impôt pour la competitivite et l'emploi* (CICE).

## BENEFICIOS

- *Promueve la actividad económica:* Mejora y racionaliza la política fiscal y puede reducir los efectos distorsivos de otros impuestos para promover la actividad económica tanto en el nivel de los hogares como en el de las empresas.
- *Mejora la eficiencia del sistema tributario:* Permite favorecer impuestos menos distorsivos, con menos costos administrativos en la recaudación y tasas de evasión más bajas, lo que acarrea el beneficio adicional de mejorar el grado de aceptación de estos tributos entre los ciudadanos, puesto que se grava “lo malo” (la contaminación) y no “lo bueno” (el trabajo, los ingresos, etc.).

## DESAFÍOS

- *Trato preferencial:* Según el diseño, puede tener más impacto sobre determinadas empresas u hogares, por lo que posiblemente sea necesario efectuar otros ajustes tributarios para evitar las distorsiones competitivas o un impacto indeseado sobre los segmentos de menores ingresos.
- *Eficacia del precio al carbono:* Al bajar otros impuestos, es posible que se reduzca la eficacia de la política de fijación de precio al carbono. Es esencial observar con suma atención la conducta de los agentes económicos para lograr el nivel deseado de reducción de emisiones de GEI.

## 2) DIRIGIR LOS INGRESOS HACIA LOS HOGARES

### BRINDAR APOYO A LOS HOGARES VULNERABLES

En el marco de las políticas de fijación de precio al carbono, es posible que los consumidores deban pagar costos más altos por la energía que reciben, lo que puede resultar particularmente perjudicial para los hogares de ingresos bajos, que suelen gastar una proporción mayor de sus ingresos en productos energéticos. Para abordar estos problemas desde un inicio y atenuar los impactos sobre los grupos vulnerables, los Gobiernos pueden orientar hacia dichos segmentos los ingresos obtenidos con estos impuestos. Como se mencionó anteriormente, los ingresos pueden utilizarse para reducir impuestos o para otorgar créditos fiscales y atenuar así la carga impositiva de los hogares, de modo que compensan el aumento de los precios de la energía. Asimismo, estos fondos pueden transferirse a los hogares a través de programas que subsidien el aumento de la eficiencia energética, con el objeto de ayudar a reducir el uso de la energía y sus costos en las viviendas. Por ejemplo, **Francia ha destinado los fondos derivados del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) de la Unión Europea para financiar la Agencia Nacional para la Vivienda, que respalda inversiones en eficiencia energética** en edificios, incluso en **hogares de bajos ingresos**. Los ingresos derivados del carbono pueden también constituir una herramienta más amplia para abordar la desigualdad y las necesidades de los pobres y los marginados. Tal es el caso de **California, donde la ley estatal estipula que al menos el 25 % de los fondos recaudados en las subastas del**

**programa de fijación de límites e intercambio de emisiones del estado debe destinarse a proyectos que benefician a las comunidades desfavorecidas (por ejemplo, el Programa de Viviendas Accesibles y Comunidades Sostenibles)** y al menos el 10 %, a proyectos emplazados en comunidades desfavorecidas. También pueden implementarse transferencias de efectivo dirigidas a los hogares de bajos ingresos, en particular para abordar problemas de equidad.

### TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO UNIVERSALES O FOCALIZADAS

Mediante los sistemas de transferencias de efectivo universales —a menudo denominados “de topes y dividendos”, “de impuestos y dividendos” o “de aranceles y dividendos”— también se pueden canalizar los ingresos provenientes del carbono hacia los hogares. Con ellos se proporcionan pagos iguales a todos los ciudadanos o residentes de una jurisdicción. Algunos programas propuestos de reparto de dividendos en efectivo fueron diseñados según el modelo del **Fondo Permanente de Alaska**, a través del cual los residentes locales reciben desde hace más de 30 años los dividendos anuales provenientes del arrendamiento financiero de explotaciones mineras.

Diversas jurisdicciones en las que se cobra un precio por el carbono tienen alguna forma de reparto de los dividendos. Por ejemplo, **una parte de los ingresos recaudados en Suiza con el gravamen sobre el CO<sub>2</sub> se redistribuye equitativamente entre todos los residentes del país** a través de los seguros de salud, y el monto se descuenta de las primas del seguro.

### ASISTENCIA DE TRANSICIÓN PARA EL EMPLEO

Los ingresos derivados del carbono también pueden utilizarse para ayudar a los trabajadores de ciertos sectores que se verán significativamente afectados por el precio al carbono en el largo plazo (como la extracción de carbón), a fin de que inicien el proceso de transición con el objeto de lograr una mayor correspondencia entre las destrezas laborales y las necesidades de una economía con niveles de emisión de carbono más bajos. El gasto en capacitación laboral, asistencia profesional y otras formas de apoyo comunitario puede ser prioritario en algunas jurisdicciones.

## BENEFICIOS

- *Vuelve más accesibles los costos de la energía en los hogares:* Las reducciones impositivas o los programas de gasto a través de los cuales se transfieren fondos a los hogares pueden contribuir a atenuar el impacto social del aumento de las facturas de energía, siempre que estén dirigidos a las poblaciones de bajos ingresos o vulnerables.
- *Intensifica el apoyo del público:* Al brindar beneficios tangibles a los hogares, este enfoque puede incrementar el apoyo del público y la identificación de los ciudadanos con el programa de fijación de precio al carbono.

## DESAFÍOS

- *Puede perderse la oportunidad de mejorar la productividad de la economía en general.*

### 3) BRINDAR APOYO DE TRANSICIÓN PARA LA INDUSTRIA

Si bien la fijación de precio al carbono puede impulsar las inversiones en innovación y modernización, que a su vez generan ventajas competitivas y beneficios económicos, estos mecanismos suelen suscitar inquietud por la posibilidad de que pongan en riesgo la competitividad de las empresas.

Dado que no todas las jurisdicciones del mundo cobran un precio por las emisiones de carbono, es posible que ciertas industrias, en especial las que conllevan un uso intensivo de la energía y las expuestas al comercio, experimenten en un inicio presiones competitivas de compañías situadas en otros lugares donde no deben hacer frente a un costo de este tipo.

Los ingresos obtenidos a partir del carbono pueden utilizarse para abordar estos problemas. En efecto, pueden financiar créditos fiscales para la producción y la inversión, o para la investigación y desarrollo, o respaldar inversiones en eficiencia energética e innovación para ayudar a las empresas en su transición hacia un futuro con niveles más bajos de emisión de carbono. Por ejemplo, **en el Reino Unido se estableció una tasa nacional por cambio climático** para abordar las inquietudes de las empresas respecto de cómo podrían adaptarse para hacer frente a costos energéticos posiblemente más elevados. El paquete estaba conformado por tres elementos principales: reducción de tasas impositivas para las industrias más expuestas; financiamiento para las empresas que participaran en el sistema piloto del Reino Unido de comercio de emisiones (precursor del de la Unión Europea) y creación de Carbon Trust, empresa pública dedicada a ayudar a las compañías a incrementar su eficiencia energética y financiar innovaciones que propicien la reducción de emisiones de carbono. Los programas de eficiencia energética permitieron a las empresas ahorrar varios miles de millones de libras esterlinas y ayudaron a reducir de manera significativa los costos de sectores clave, como el de energía eólica marítima.

#### BENEFICIOS

- *Impulsa el crecimiento económico:* Los créditos dirigidos a la inversión y la investigación y el desarrollo pueden contribuir a mejorar los resultados económicos de los sectores respaldados.
- *Reduce la oposición del sector industrial:* Dado que se recortan los impuestos a la vez que se aplican precios al carbono, este enfoque permite abordar las preocupaciones de los sectores afectados.

#### DESAFÍOS

- *Eficacia del precio al carbono:* Es necesario planificar cuidadosamente el gasto para que se corresponda con los objetivos de reducción de emisiones contenidos en la política de fijación de precio al carbono. Se debe procurar evitar o corregir las distorsiones no deseadas que puedan generarse al aplicar el instrumento de precio al carbono.
- *Elección de los ganadores e intereses creados:* El apoyo brindado a empresas y sectores específicos puede crear desventajas competitivas para otros. Es posible que algunas de las industrias respaldadas no resulten viables en el largo plazo. Esto también genera el riesgo de que ciertos intereses

creados que se vuelven dependientes de los fondos públicos se dediquen a invertir en la captura de dichos recursos y no en la mejora de la productividad.

### 4) REDUCIR LA DEUDA PÚBLICA O EL DÉFICIT FISCAL

Cuando los niveles de deuda nacional y déficit fiscal son elevados, el crecimiento económico puede verse afectado, pues se incrementan las tasas de interés, se reduce o desaparece la inversión privada y surge por ende la necesidad de aplicar en el futuro aumentos en los impuestos para pagar el capital o los intereses de la deuda. Los Gobiernos que buscan saldar su deuda o eliminar los déficits presupuestarios existentes pueden por lo tanto considerar atractivo el uso de los ingresos derivados del carbono para reducir la deuda. Por ejemplo, **en Irlanda en 2010, la introducción del impuesto sobre la contaminación con carbono permitió recaudar ingresos que resultaban muy necesarios** y es posible que haya permitido evitar la aplicación de medidas aún más estrictas de restricción fiscal durante la crisis económica.

#### BENEFICIOS

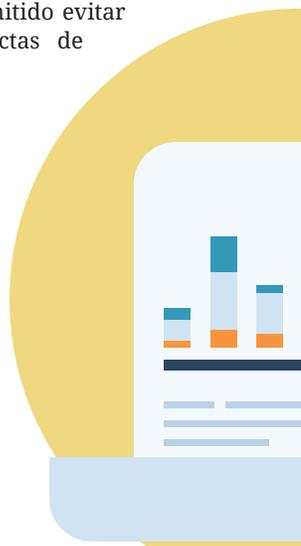
- *Beneficios económicos de largo plazo:* Al reducir los elevados niveles de deuda pueden disminuir también los costos de su servicio, así como el riesgo percibido por los acreedores, con lo cual baja el costo del financiamiento y se incrementa el crecimiento económico.
- *Equidad intergeneracional:* Al reducirse la deuda, disminuye el costo del cambio climático que deberán pagar eventualmente las futuras generaciones.

#### DESAFÍOS

- *Escaso atractivo para el público:* La reducción de la deuda constituye un empleo de los fondos menos tangible para el público en general y puede concitar por lo tanto menos apoyo activo.
- *No genera beneficios ambientales directos.*

### 5) USAR LOS INGRESOS PARA COSTEAR GASTOS GENERALES

Los ingresos derivados del carbono son solo uno de los numerosos tipos de ingresos que recaudan los Gobiernos y pueden también emplearse para financiar una amplia variedad de actividades gubernamentales. Todos los ingresos fiscales no reservados para fines específicos se destinan al tesoro público. En tanto recursos públicos generales, estos fondos pueden asignarse, a través de los procesos habituales de formulación de políticas, a cualquier área prioritaria en la que los recursos actuales sean insuficientes. Esto abarca todo el espectro de prioridades del gasto público, desde salud y educación hasta infraestructura y defensa, y permite modificar las asignaciones a medida que cambian las necesidades



presupuestarias. Los economistas consideran que este enfoque promueve la asignación eficiente y flexible de los recursos presupuestarios a las prioridades estratégicas de los Gobiernos. **En el RCDE de la Unión Europea, 9 de los 28 Estados miembros** (incluidos, por ejemplo, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Polonia, Reino Unido y Suecia) han optado por enviar los ingresos obtenidos en las subastas a sus respectivos tesoros nacionales. Esta opción puede resultar también atractiva para los países de ingreso más bajo.

## BENEFICIOS

- **Mayor disponibilidad de recursos:** Mayor disponibilidad de fondos para inversiones fundamentales de corto y largo plazo a las que tal vez no se destinen los recursos suficientes en el proceso presupuestario en curso.
- **Apoyo económico:** Los fondos pueden emplearse para promover las inversiones, la creación de empleo y la competitividad de la economía y mejorar el equilibrio presupuestario.

## DESAFÍOS

- **Falta de beneficios claros:** Dado que los fondos se destinan a los presupuestos generales, el público no ve con claridad el impacto específico de los ingresos derivados del precio al carbono, ni sus beneficios ambientales.

## 6) BRINDAR FINANCIAMIENTO PARA INVERSIONES VINCULADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

Los ingresos pueden destinarse directamente a inversiones vinculadas con el cambio climático. Esto puede intensificar el impacto de las políticas en esta área al combinar la señal que transmite el precio con el gasto focalizado. Entre las inversiones vinculadas específicamente con el cambio climático pueden figurar, por ejemplo, el apoyo a la difusión de energías con bajos niveles de emisión de carbono y la eficiencia energética, la investigación y la innovación, las obras de infraestructura que tienen en cuenta el cambio climático y los compromisos internacionales. Asimismo, si se emplean cuidadosamente, las inversiones públicas pueden contribuir también a atraer financiamiento privado adicional para impulsar las industrias no contaminantes que es necesario establecer con urgencia para iniciar la transición hacia una economía con menores niveles de emisiones de carbono.

### APOYO A LA INNOVACIÓN Y LAS TECNOLOGÍAS CON MENORES NIVELES DE EMISIÓN DE CARBONO

El uso de los ingresos derivados del carbono para invertir en energías no contaminantes está particularmente difundido. Las inversiones en energías renovables y eficiencia energética representan **más de la mitad del gasto total de los ingresos provenientes del carbono en los países que participan en el**

Entre 2009 y 2012, los estados que participan en la RGGI destinaron más del 70 % de los ingresos obtenidos por el programa de fijación de límites e intercambio de emisiones a proyectos de eficiencia energética y energías renovables, con los que se estima que se ha evitado la emisión de 8 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> y se ha permitido a los consumidores ahorrar energía por un total de USD 2000 millones.

### RCDE de la Unión Europea y en los estados del noreste de Estados Unidos que integran la Iniciativa Regional contra los Gases de Efecto Invernadero (RGGI).

Otra opción cada vez más frecuente es la de dirigir estos ingresos hacia “fondos de innovación” que facilitan el desarrollo de tecnologías con bajos niveles de emisión de carbono. Por ejemplo, **Quebec y California han decidido dirigir una parte de los ingresos derivados del carbono a fondos de innovación consagrados específicamente a las tecnologías con bajos niveles de emisión**, con los que pueden abordar los obstáculos concretos que impiden la adopción de tecnologías mejoradas. **En Alberta, las empresas pueden contribuir directamente al Fondo de Gestión de las Emisiones y el Cambio Climático de la provincia**, como una de las cuatro opciones disponibles para cumplir con las normas sobre emisores específicos de gases. En este fondo, se utiliza la tarifa fija de CAD 15 por tonelada de CO<sub>2</sub> para lograr más reducciones de emisiones y ayudar a la provincia a adaptarse al cambio climático a través de tecnologías no contaminantes y soluciones innovadoras.

California ha elegido dirigir una proporción significativa de los ingresos anuales obtenidos con su programa de fijación de topes e intercambio de emisiones (que hasta el momento lleva recaudados unos USD 900 millones) para construir redes ferroviarias entre ciudades y un tren de alta velocidad con el fin de promover el transporte público y reducir las emisiones generadas por los medios de transporte. De modo similar, en Quebec los montos recaudados por el programa de fijación de límites e intercambio de emisiones se destinan a un fondo creado específicamente para abordar el cambio climático. Las dos terceras partes de estos ingresos (estimados en más de CAD 3000 millones para el período 2013-20) se emplean para reducir las emisiones de GEI en el sector del transporte a través de inversiones en el transporte público y la electrificación del sistema.

La infraestructura pública es otro ámbito al que pueden destinarse las inversiones. Según la operación de que se trate, pueden también generarse beneficios ambientales y económicos. Por ejemplo, algunas jurisdicciones como California han invertido para reducir las emisiones de carbono a través del gasto en transporte público.

## COMPROMISOS INTERNACIONALES

Los Gobiernos de los países desarrollados pueden emplear los ingresos provenientes del carbono para financiar sus compromisos internacionales en la esfera del cambio climático, como las contribuciones a los fondos multilaterales sobre cambio climático con los que se brinda asistencia a los países en desarrollo. Por ejemplo, **el Reino Unido ha utilizado parte del equivalente financiero de los ingresos obtenidos en las subastas para respaldar el financiamiento de iniciativas contra el cambio climático**. En este contexto, ha invertido en los fondos de inversión en el clima, una serie de mecanismos dotados de varios miles de millones de dólares con los que se ayuda a los países en desarrollo a luchar contra el cambio climático. **En el caso del Fondo Especial para la Energía y el Clima del Gobierno alemán**, desde 2012 todos los ingresos derivados del comercio de derechos de emisión se han destinado a medidas con las que se busca transformar el sistema energético (*Energiewende*) y brindar protección contra el cambio climático dentro del país y en el ámbito internacional.

## BENEFICIOS

- *Permite establecer prioridades para el uso de los fondos:* Se concede prioridad a las inversiones esenciales contra el cambio climático que no suelen contar con los recursos necesarios para lograr sus objetivos.
- *Tiene potencial correctivo:* Se abordan cuestiones vinculadas con la igualdad, dado que quienes contaminan suelen ser personas y empresas que se han beneficiado de actividades que generan emisiones a expensas del público en general, o se diseñan medidas de adaptación dirigidas a quienes se ven perjudicados por el cambio climático.

- *Ofrece coherencia temática y despierta el apoyo del público:* El uso de los ingresos derivados de la contaminación para resolver y remediar problemas vinculados con el clima refleja una coherencia temática que puede resultar atractiva para el público.

## DESAFÍOS

- *Distorsiones en el mercado:* La redistribución de los ingresos provenientes del carbono puede generar distorsiones en el mercado, como ocurre con muchas políticas de gasto.
- *Percepción negativa del aumento en el gasto público:* Como se indicó anteriormente, el aumento del gasto gubernamental suele ser mal visto, en especial en los países industrializados.
- *Riesgo de ineficiencia y desintegración presupuestaria:* La selección de fines específicos limita la flexibilidad y la eficiencia que se requieren para asignar fondos públicos entre prioridades sociales que cambian de manera dinámica, puesto que establece un orden de prioridad que otros sectores siguen. En consecuencia, es necesario velar por que el destino que se da a los ingresos provenientes del carbono guarde coherencia con otras políticas.
- *Nivel de gasto inadecuado:* Los programas de gasto asociados con fuentes específicas de fondos corren el riesgo de no contar con financiamiento suficiente si los ingresos se reducen, o asignan los recursos de manera ineficiente cuando los ingresos se incrementan y exceden las necesidades de gasto.
- *Elección de los ganadores:* Cuando se establecen fines específicos para los fondos, se pueden generar intereses particulares que dependen de ciertas fuentes de recursos y quedan fuera de la supervisión y disciplina fiscal habituales.

## Resumen: Ventajas y desventajas de las opciones habituales para el uso de los fondos

Enfoque	Oportunidades	Desafíos
Utilizar los ingresos para reducir otros impuestos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de la eficiencia de la carga del sistema tributario para intensificar el apoyo público</li> <li>• Promoción de la actividad económica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratamiento preferencial de ciertos grupos</li> <li>• Eficacia del precio al carbono</li> </ul>
Dirigir los ingresos hacia los hogares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratamiento de cuestiones vinculadas con la equidad entre hogares</li> <li>• Intensificación del apoyo del público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibles oportunidades perdidas para mejorar la productividad</li> </ul>
Brindar apoyo de transición para la industria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso al crecimiento económico</li> <li>• Reducción de la oposición del sector industrial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia del precio al carbono</li> <li>• Elección de los ganadores e intereses creados</li> </ul>
Reducir la deuda pública o el déficit fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficios económicos de largo plazo</li> <li>• Accesibilidad intergeneracional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso atractivo para el público</li> </ul>
Usar los ingresos para costear gastos generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor disponibilidad de recursos</li> <li>• Apoyo económico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de beneficios claros</li> </ul>
Brindar financiamiento para inversiones vinculadas con el cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinación de las prioridades para el uso de los fondos</li> <li>• Potencial correctivo</li> <li>• Coherencia temática y apoyo del público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distorsiones en el mercado</li> <li>• Percepción negativa del aumento en el gasto público</li> <li>• Riesgo de ineficiencia</li> <li>• Nivel de gasto inadecuado</li> <li>• Elección de los ganadores</li> </ul>

## APROVECHAR OPORTUNIDADES Y GESTIONAR LAS CONCESIONES MUTUAS

Las decisiones sobre el uso de los ingresos obtenidos con los sistemas de precios del carbono forman parte del debate público más amplio referido a los ingresos y gastos del Gobierno. Se pueden formular argumentos a favor del equilibrio fiscal y la reducción de impuestos, del incremento del gasto y el apoyo a la industria y los hogares, o del uso de los ingresos derivados del carbono para inversiones públicas en proyectos referidos al cambio climático. Invariablemente, se deben tomar decisiones difíciles. Los economistas no suelen ver con buenos ojos que se reserven los fondos para fines específicos, pues lo consideran ineficiente. No obstante, los públicos escépticos a menudo prefieren comprender con claridad qué cosas financian con sus impuestos. Por lo tanto, la asignación de fines específicos puede facilitar esta comprensión y por ende incrementar el apoyo público a los sistemas que fijan precio al carbono.

En definitiva, estas decisiones se vinculan con prioridades públicas y con circunstancias que pueden variar drásticamente entre una jurisdicción y otra. Mientras que en un sitio se puede conceder mucho valor al incremento del impacto ambiental del sistema de fijación de precios para el carbono, en otros tal vez se necesite emplear esos recursos para solucionar problemas económicos y de competitividad. Asimismo, en otros quizá sea sumamente prioritaria la equidad entre los hogares o tal vez solo se piense en el grado de aceptación pública del uso de los ingresos.

La determinación sobre el empleo de los fondos provenientes del carbono no es solo un desafío, sino también una oportunidad para que las jurisdicciones adapten estas políticas en función de sus prioridades individuales. La mayoría tendrá múltiples prioridades que podrán justificar la aplicación de múltiples enfoques. Por ejemplo, el estado de California utiliza los ingresos obtenidos a través de su sistema de intercambio de derechos de emisión para financiar ocho programas distintos, y Columbia Británica aplica la recaudación del impuesto al carbono a numerosos tipos distintos de reducciones y créditos fiscales.

Por otro lado, las prioridades pueden variar con el tiempo. Cambiarán necesariamente cuando, por ejemplo, se atenúen las presiones por la competitividad a causa de una implementación más extendida de los sistemas de fijación de precio al carbono en todo el mundo. Por lo tanto, es necesario revisar periódicamente las prioridades para el empleo de los fondos. Sea cual fuere la elección, todas las opciones tienen costos y beneficios y deben estudiarse cuidadosamente. El análisis pormenorizado, la participación pública y las consultas con las partes interesadas, así como la aplicación de una estrategia de comunicación eficaz que convierta la “carga” económica de precio al carbono en un “beneficio” fiscal son elementos clave para poder aprovechar con éxito las oportunidades que ofrecen los ingresos derivados de fijarle precio al carbono.

## USO DE LOS INGRESOS OBTENIDOS MEDIANTE SISTEMAS CORPORATIVOS INTERNOS DE FIJACIÓN DE PRECIO AL CARBONO

Con cada vez mayor frecuencia, diversas empresas de una amplia gama de sectores consideran que fijar un precio para el carbono es el método más eficiente y eficaz para reducir las emisiones. Empresas de primera línea han comenzado a adoptar medidas para incorporar el costo del carbono en los procesos de toma de decisiones utilizando un “precio sombra” interno o, en algunos casos, programas internos de aranceles y dividendos. Estos programas pueden ayudar a las empresas a cumplir con las metas de reducción de emisiones y generar sus propios “ingresos” internos, que se destinarán luego a las prioridades de gasto de la compañía. Las opciones para emplear estos fondos son numerosas y, si bien los datos comparativos disponibles sobre el uso actual son muy escasos, estos ingresos pueden ayudar a lograr nuevas reducciones e implementar prioridades vinculadas con la sostenibilidad.

Ejemplo: En 2012, Microsoft asumió el compromiso de neutralizar las emisiones de carbono de toda la empresa. Para esto implementó un programa interno de aranceles por emisiones, a través del cual aplicaba un precio al carbono, de modo que las unidades de negocio respondieran financieramente por sus emisiones. Los fondos obtenidos a través del programa se reservan para iniciativas ambientales. En 2015, más de la mitad de las inversiones realizadas con estos fondos se destinaron a proyectos de electricidad no contaminante e innovación en energías sostenibles, mientras que el resto se utilizó en donaciones internas para la reducción del carbono, proyectos comunitarios de compensación de emisiones y gestión del programa. Los proyectos financiados con este arancel para el carbono ayudan a la empresa a reducir sus emisiones y a operar de manera más eficiente.

**Gráfico 1: Gasto de los ingresos derivados del carbono, por Estados miembros de la Unión Europea (2013-15)**



**Gráfico 2: Gasto de los ingresos derivados del carbono, por estados miembros de la RGGI (2008-13)**



**Gráfico 3: Plan de gastos de California para los ingresos derivados del carbono (2013-15)**



**Gráfico 4: Plan de gastos de Quebec para los ingresos derivados del carbono (2013-20)**



Fuente: Vaidyula, M. y Alberola, E. (2016)

## PARA OBTENER MÁS INFORMACIÓN:

Este informe fue elaborado por la Coalición de Líderes para la Fijación de Precio al Carbono (CPLC, por sus siglas en inglés), que incluye a Gobiernos, empresas y grupos de la sociedad civil que trabajan juntos para identificar y abordar los desafíos clave para el uso exitoso de los mecanismos de fijación de precio al carbono como forma de luchar contra el cambio climático. El contenido de este trabajo es una síntesis de ideas y publicaciones, derivada de la bibliografía fundamental referida a este tema y enumerada en esta página, que también está disponible en el sitio web de la Coalición: [www.carbonpricingleadership.org](http://www.carbonpricingleadership.org).

Para obtener más información sobre este tema, visite <http://www.carbonpricingleadership.org/resource-library/>



**COALICIÓN DE LÍDERES  
PARA LA FIJACIÓN DE  
PRECIO AL CARBONO**

## BIBLIOGRAFÍA FUNDAMENTAL

Asociación de Mercados del Carbono (2015), "Carbon Pricing Revenues", descargar en: <http://www.cmia.net/cmia-in-the-news/press-releases/193-cmia-carbon-pricing-revenues-151028-1/file>.

Baranzini, A. y Stefano, C. (2016), "Effectiveness, Earmarking and Labeling: Testing the Acceptability of Carbon Taxes with Survey Data, Environmental Economics and Policy Studies".

Canada's Ecofiscal Commission (2016), "CHOOSE WISELY: Options and Trade-offs in Recycling Carbon Pricing Revenues", descargar en: <http://ecofiscal.ca/wp-content/uploads/2016/04/Ecofiscal-Commission-Choose-Wisely-Carbon-Pricing-Revenue-Recycling-Report-April-2016.pdf>.

DiCaprio, T. (2015), "Making an impact with Microsoft's carbon fee", Microsoft, descargar en: <http://download.microsoft.com/download/0/A/B/0AB2FDD7-BDD9-4E23-AF6B-9417A8691CF5/Microsoft%20Carbon%20Fee%20Impact.pdf>.

Grubb, M., Hourcade, J.-C. y Neuhoﬀ, K. (2014), "Planetary Economics: Energy, Climate Change and the Three Domains of Sustainable Development", Routledge/Taylor & Frances.

Grupo Banco Mundial (2015), *State and Trends of Carbon Pricing 2015*, descargar en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/09/25053834/state-trends-carbonpricing-2015>.

Kennedy, K., Obeiter, M. y Kaufman, N. (2015), "Putting a Price on Carbon: A Handbook for U.S. Policymakers", documento de trabajo, ciudad de Washington, Instituto de Recursos Mundiales, descargar en: <http://wri.org/carbonpricing>.

Vaidyula, M. y Alberola, E. (2016), "Recycling carbon revenues: Transforming costs into opportunities", I4CE, Instituto para la Economía vinculada con el Clima, descargar en: <http://www.i4ce.org/download/recycling-carbon-revenues-transforming-costs-into-opportunities/>.