

El Pacto Verde Europeo (*Green Deal*): una nueva hoja de ruta para la transformación de la economía europea

7 de febrero de 2020

1. INTRODUCCIÓN

SE realiza una introducción general a los objetivos y principales instrumentos del Pacto Verde Europeo, presentado en diciembre de 2019 en el marco de la COP 25 como uno de los principales hitos de la agenda climática global.

Según la propia presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, el “Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia de crecimiento. Contribuirá a reducir las emisiones, así como a crear puestos de trabajo”.

El vicepresidente Timmermans, encargado de liderar este proyecto político destaca que, “Proponemos una transición verde e integradora para mejorar el bienestar de las personas y legar un planeta sano a las generaciones futuras”.

Los cuatro grandes objetivos para la Unión Europea (UE) se resumen a continuación:

- Ser climáticamente neutra de aquí a 2050.
- Proteger la vida humana, los animales y las plantas, reduciendo la contaminación.
- Contribuir a garantizar una transición justa e integradora.
- Ayudar a las empresas a convertirse en líderes mundiales en productos y tecnologías limpias.

La consecución de estos objetivos se producirá a través de la implementación de una ambiciosa hoja de ruta de políticas, estrategias, planes y regulaciones. A continuación, se resumen los principales hitos:

2020			
Enero	Febrero	Marzo	... 2020
Mecanismo de Transición Justa	Ley climática Pacto climático	Estrategia Industrial Europea	Plan de acción sobre baterías (octubre)
Plan de inversiones para una Europa sostenible		Estrategia Europea de Biodiversidad	Objetivo emisiones 2030 (verano) <i>Iniciativa para renovación de edificios, estrategia para bosques, estrategia de movilidad sostenible, revisión de la estrategia de financiación sostenible (4º. trimestre)</i>
2021			
Revisión Directiva Fiscalidad Energética (junio)	Revisión de directivas RES, EE, estándares de emisiones de vehículos (junio)		Estrategia de adaptación al cambio climático, plan de reducción de la contaminación, revisión de guías de ayudas de Estado (ej. medioambiente y energía), potencial propuesta de “ ajuste en frontera por CO₂ ” (CBA)...
Revisión ETS, “ Reparto de esfuerzo ” (junio)			

2. VIABILIDAD DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS E INSTRUMENTOS NECESARIOS

En términos generales existe un acuerdo en el grupo en torno a los objetivos del Pacto Verde Europeo y la necesidad de abordar de forma activa la lucha contra el cambio climático. En general, se considera que contar con una hoja de ruta de este estilo puede aportar certidumbre a los inversores. Sin embargo, entre muchos asistentes existe cierto escepticismo sobre la posibilidad de la UE de cumplir estos objetivos de manera efectiva y eficiente. Se echa en falta un mayor papel de la

innovación y la investigación, mayores recursos financieros y se considera clave la gobernanza.

A continuación, se incluyen comentarios individuales que complementan esta visión general:

- Coincide con el proyecto estructural de transformación. Es bueno para Europa especialmente teniendo en cuenta la mejora de competitividad de las energías renovables y el resto de las soluciones climáticas (por ejemplo, vehículo eléctrico). La clave es que se aprueben todas las políticas (fiscal, presupuestaria, innovación...). Si no se aplican todas estas políticas no obtendremos los beneficios que puede generar el *Green Deal*.
- El liderazgo que quiere tener Europa se hace a través de este tipo de enfoques. Si es complejo al menos que tengamos ambición. La trayectoria de la lucha contra el cambio climático global solo se explica por el liderazgo que ha tenido Europa de manera estructural. Europa ha sido la gran dinamizadora desde hace muchos años de este proceso. Un ejemplo claro son los avances de Europa en el sector eléctrico en materia de introducción de renovables.
- Si vemos la retrospectiva, la acción climática ha servido para transformar el conjunto del sector energético (sucesivos paquetes de energías limpias...). El Pacto Verde supone un programa de acción ambicioso, inteligente y con un periodo amplio.
- La UE no va a resolver sola el problema del cambio climático, pero sí tiene un papel clave. El problema no se abordará con éxito si se la UE no lidera. Hay que tener en cuenta que la UE es el mercado organizado más grande del mundo. Las actuaciones de Europa pueden tener un impacto global. Tendrán un resultado real por el efecto ejemplarizante y por el hecho de ser un gran consumidor global de productos.
- A este respecto, se comenta también que, si se hace un análisis de cómo se han cumplido los compromisos previos y su impacto en el liderazgo económico, no se ve un impacto muy positivo. No se ha demostrado hasta la fecha que ser

pionero en la lucha contra el cambio climático genere resultados. En el caso español, ser pionero antes de tiempo en algunos casos se mostró muy gravoso (ej. industria fotovoltaica).

- Si vamos a llegar a ser el mercado neutro en carbono más grande del mundo hay que invertir de cara al futuro.
- Europa ahora debe focalizarse en innovación para desprenderse del gas y del petróleo. Para ser punta de lanza aquí hay que invertir más. Y por ahora el programa de innovación para la UE es muy difuso.
- La propuesta contribuye a crear certidumbre a largo plazo. El pacto viene a confirmar la voluntad de la UE de liderar la lucha contra el cambio climático, concretada en el objetivo de neutralidad climática. El problema es que se quiere aprovechar este instrumento legal para establecer objetivos a 2030 y objetivos sectoriales. Para el parlamento era importante contar con el objetivo a 2030, pero es necesario que dicho objetivo esté avalado por el análisis de impacto.
- Se debe reconocer el papel de la industria para este proceso de evolución (la industria es el principal elemento de innovación) así como el principio de neutralidad tecnológica. La próxima estrategia para la movilidad inteligente va a introducir alternativas energéticas de bajas o nulas emisiones para el conjunto del transporte.
- Habrá que analizar cómo impacta este tema en los debates que están teniendo lugar sobre la ley de cambio climático y transición energética en España. Por razones políticas, el *Green Deal* empieza por lo social (ciudadanía, equidad,...). La influencia de la situación de Francia ha sido clara. Por eso está aquí el tema de transición justa.
- Es importante entender el objetivo de neutralidad climática a 2050. Implica que lo que emites no supere lo que los ecosistemas pueden absorber. Habrá que conservar los ecosistemas y reducir en la mayoría de los sectores las emisiones hasta cero. No va a haber tanto margen para absorber. El sector de la energía tendrá que ser de emisiones nulas.

- La fecha de 2050 es demasiado tardía para alcanzar la neutralidad climática en la UE. Con su capacidad económica y tecnológica lo debería hacer antes.
- En términos de ambición, es destacable que la ciencia dice que Europa tiene que reducir al menos un 70% de emisiones a 2030. El Reino Unido ha reducido un 50% sus emisiones en 15 años lo que demuestra que es posible abordar el cambio de manera ambiciosa.

3. EL PAPEL DE LA GOBERNANZA

A lo largo de gran parte de las intervenciones se ha puesto de manifiesto la complejidad del proceso de transformación que tiene que abordar Europa, con multitud de agentes y sectores involucrados y con un amplio abanico de herramientas de actuación con impactos muy distintos. En este contexto la gobernanza adquiere un papel protagonista.

A continuación, se presentan unas reflexiones individuales en torno a estas ideas:

- El marco institucional será clave. Si esto no funciona se podría perder el apoyo ciudadano.
- Europa no tiene otra alternativa. No tenemos energía, la sociedad está concienciada, los otros bloques no están actuando... China tiene claro su papel como motor industrial.
- La propia gobernanza es un reto a nivel comunitario con la diversidad de posiciones por Estado miembro. Habrá que buscar la mayoría cualificada en las decisiones.
- Se debe adoptar un enfoque innovador, más allá del modelo *Top Down* o *Bottom Up*. Las políticas no deberían ser las clásicas. Una reflexión interesante es la incluida en el manifiesto del *carbon dividend* del *Wall Street Journal* del año pasado. Pero hay que aplicar principios económicos sólidos. Ellos proponían un precio de CO₂ (bajo una senda gradual creciente y robusta) que constituya un verdadero incentivo para todos.

- Faltaría situar en el contexto todos los elementos del *Green Deal*. Este esfuerzo que se pide a los Estados miembros se hace en un marco de descontento de muchos países con la integración europea. Podría suponer un riesgo importante pedir esfuerzo a las sociedades en clave nacional si no perciben claramente los beneficios para su entorno.

4. LA PROPUESTA DE ESTABLECIMIENTO DE AJUSTES EN FRONTERA POR CO₂

Una de las propuestas que más interés ha suscitado a lo largo de todo el debate ha sido la potencial introducción de un “Ajuste en frontera por CO₂” (*CBA*, en sus siglas en inglés), que básicamente consistiría en aplicar un sobrecoste a importaciones de productos procedentes de países que no disponen de esquemas equivalentes de precio de CO₂ (ya sea impositivos, sistemas de comercio de derechos de emisión...). La mayoría de los asistentes se ha mostrado a favor de explorar estas iniciativas como forma de luchar contra el riesgo de “fuga de carbono”, siendo conscientes de las elevadas dificultades de diseño desde el punto de vista legal, las incertidumbres desde la óptica económica y el riesgo de represalias por parte de otros socios comerciales.

Esta idea se complementa con algunas reflexiones individuales:

- Es necesario tener en cuenta que este instrumento es clave para mantener la integridad ambiental de las políticas climáticas en Europa. Si importamos bienes de países que no tienen normas tan estrictas estamos provocando emisiones. Europa tiene fortaleza para imponer este tipo de instrumentos porque es un mercado muy grande.
- Un ajuste en frontera es imprescindible para cumplir el objetivo de neutralidad climática a 2050 sin aumentar el riesgo de fuga de carbono, teniendo en cuenta que otras geografías no cuentan con marcos de políticas climáticas tan exigentes.
- El *CBA* es un tema muy de moda. Parece una herramienta necesaria pero no suficiente. Habría que ver qué sectores serían susceptibles de adoptar con éxito este tipo de esquemas. Es necesario plantearlo al menos como tema de potencial

aplicación en un contexto de ausencia de compromisos climáticos serios por otras jurisdicciones.

- Es un tema de carácter global. El problema de emisiones está en Asia y África. Hay que buscar acuerdos globales en los que se incluya inversión, comercio, cambio climático... Se necesita un acuerdo político global con China. En la reunión China–UE en septiembre se pondrá sobre la mesa un acuerdo global sobre muchos temas (comercio, clima...).
- Este tema tiene un recorrido muy dilatado. Hay que disponer de una contabilidad de emisiones diferente, analizando las emisiones consumidas, no las producidas.
- Es un tema difícil. Este tema ha tenido idas y venidas. Es muy difícil adoptar una fórmula que sea compatible con las reglas de la Organización Mundial de Comercio.
- Hay que ser escépticos desde el punto de vista de la industria. Francia intentó implantar un *CBA* al cemento. Era el ejemplo más sencillo que se puede abordar por las características del producto y el sector y aún así no se fue capaz de ponerse en marcha. Para productos más complejos sería prácticamente imposible.
- Aquí habrá ganadores y perdedores. Aceptarlo como principio sin conocer el detalle de cómo nos va a afectar supone asumir riesgos muy importantes.
- Se echa en falta que se favorezca una reducción fiscal a los individuos. Debería haber políticas de exención fiscal para favorecer la innovación.
- La UE debería dedicar muchos esfuerzos a diplomacia climática. Tiene que utilizar su influencia para arrastrar a los principales actores globales a adoptar políticas climáticas ambiciosas.

5. INVERSIONES Y NECESIDADES DE FINANCIACIÓN

Existe un acuerdo generalizado sobre la ingente de necesidad de inversiones para acometer la transformación de la economía que marca el Pacto Verde Europeo.

Existen serias dudas sobre la disponibilidad de recursos procedentes de presupuestos públicos y sobre la capacidad de la fiscalidad para dar las señales adecuadas en el marco europeo. En varias intervenciones se destaca la reducida magnitud del presupuesto de la Unión Europea por lo que será necesario alinear las prioridades políticas y presupuestarias de los Estados para aumentar las posibilidades de éxito.

Sobre esta idea se realizan las siguientes intervenciones individuales:

- Será necesario ver el detalle del Plan de Inversiones Sostenibles presentado en enero para valorar adecuadamente su capacidad para movilizar recursos. Parece que lo más definido son todas aquellas cuestiones vinculadas al Mecanismo de Transición Justa.
- Es negativo que no se aborden todas las cuestiones de fiscalidad hasta 2021. Sería importante ir dando cuanto antes señales de precio a la inversión y el consumo.
- Las instituciones comunitarias no tienen recursos para abordar esta agenda reformadora en solitario. Se requiere la colaboración de gobiernos nacionales, regiones, municipios...
- Una hoja de ruta de inversiones y señales económicas como la presentada puede valorarse en torno a dos grandes ejes. Por un lado, se podría ser optimista por el impacto económico de esta transformación. Para Europa, destinar un 2% del PIB a la transformación de su modelo tendrá un efecto expansivo, siempre que ese porcentaje de inversión tenga una rentabilidad adecuada. No obstante, por otro, es preocupante que la sociedad se siente poco identificada con los instrumentos económicos necesarios para abordar dicha transformación (fiscalidad ambiental, eliminación de apoyos a fiscales a compra de vehículos...). Todo esto podría llevar a malestar entre la sociedad y limitar al político a la hora de plantear señales económicas relevantes.
- Lo que hacen los gobiernos tienen mucha importancia para modular la economía. Las políticas públicas son muy importantes (internet surgió porque había un programa de la administración americana).

- Lo que preocupa es que la gobernanza de la UE es débil y el presupuesto de la Comisión es bajo. Es escéptico por la capacidad de la Comisión para llevarlo a cabo y para movilizar fondos que en muchos casos dependen de otros Estados miembros.
- Existe un reto financiero. Se subestima mucho el coste de llegar a la neutralidad climática. En Reino Unido se está más avanzado en estos temas y se ha identificado claramente esta problemática. Es importante aumentar la eficiencia y reducir los costes.
- La capacidad del presupuesto europeo (*Multiannual Financial Framework, MFF*) para adaptarse a las nuevas prioridades del Pacto Verde será un buen indicador adelantado de sus posibilidades de éxito. Las inercias del presupuesto protegen temas tradicionales (ej. agricultura). Si esto finalmente no sale bien sería una señal muy negativa contraria a la retórica política.
- Será clave invertir en innovación, en nuevas tecnologías... Hay que invertir al menos un tercio más en I+D en las tecnologías vinculadas al *Green Deal*.
- Viaje apasionante y complejo. Se necesita sentido de urgencia, que por ahora es más verbal que fáctico. Hay que ir más allá de donde la tecnología nos permite llegar y hay que llegar antes de lo que nos permitirían las fuerzas tradicionales (mercado). Hacen falta buenas políticas e involucrar a todos, pero sin demonizar a los sectores de oferta e infantilizar a los demandantes.