

# Una compensación justa en la transición verde

XAVIER LABANDEIRA

Para proteger los avances hacia la sostenibilidad se debe minimizar la desigualdad en el reparto de costes de la política climática, dando ayudas no en general, sino de manera selectiva a los más afectados

En las últimas semanas ha quedado claro que el camino a la descarbonización de nuestras economías no será fácil. A pesar de que la población de los países avanzados declara una preocupación creciente por los problemas del cambio climático, se multiplican las protestas ante el aumento de los precios energéticos causados por las políticas climáticas y en algunos lugares empieza a discutirse la acelerada expansión de las renovables. El fenómeno, que empieza a sentirse con fuerza en España, es generalizado; como botón de muestra, el resultado negativo del referéndum suizo del pasado domingo sobre la ley de cambio climático, avalada por casi todas las fuerzas políticas. En la disparidad entre deseos y praxis de la población, sin duda las cuestiones distributivas (quiénes, aparentemente, se benefician y quiénes asumen los costes de la transición) representan un papel fundamental.

No deja de sorprender que la solución a un problema esencialmente distributivo como el cambio climático, causado por las mayores emisiones de los más pudientes y sufrido por los que menos tienen por su menor capacidad de adaptación, acabe siendo obstaculizada precisamente por cuestiones de equidad. Particularmente porque sabemos que los costes de mitigación del cambio climático son modestos en conjunto, ya que la aparición de nuevos sectores y actividades compensa los daños al tejido productivo actual y, desde luego, están muy alejados de los inmensos costes de no afrontar este problema y otros fenómenos ambientales asociados a la combustión fósil. ¿Cuál es el escollo entonces? Tan simple como que esos favorables cálculos agregados esconden la concentración de los costes en grupos específicos, de ciertos territorios, actividades o niveles de renta.

También es sorprendente que encontremos estas piedras en el camino precisamente en la salida de la crisis pandémica, que supuestamente iba a ser verde. O no: en este momento se juntan las heridas del coronavirus que, de nuevo, ha afectado más a los que menos tienen, con una intensificación de las políticas climáticas que haga posible el cumplimiento de los ambiciosos objetivos acordados en París en 2015. Estamos, al fin, pasando de las palabras a los hechos y por ello comienzan a manifestarse las disrupciones asociadas a un proceso de cambio estructural. Desgraciadamente, el margen de maniobra para afrontar el problema climático se hace cada vez más pequeño y paralizar ahora las políticas correctoras que faciliten la transición, algo que hemos visto en España durante demasiado tiempo, no es una opción. No lo es desde el punto de vista ambiental, ni económico, ni sobre todo de equidad social. No podemos permitir que la bola de nieve crezca más y haga imposible su gestión a unos costes socioeconómicos razonables.

En este contexto, ¿cómo diseñar una hoja de ruta que salvaguarde la transición y sea aceptable socialmente? En primer lugar, aprovechando el viento favorable de cola: las alternativas de mitigación climática —renovables implantadas de forma ordenada y sostenible, baterías o productos eficientes energéticamente— son cada vez más baratas. Además, las grandes economías del planeta están empezando a alinear sus esfuerzos en la lucha contra el



ENRIQUE FLORES

Es necesario abandonar el relato rosa de la transición energética y dejar claro que será un camino de obstáculos

Con un 'cheque verde' se podría compensar a determinados grupos especialmente perjudicados

cambio climático y esto limitará los efectos perniciosos sobre la competitividad. En segundo lugar, es imprescindible minimizar los costes de la política climática para así reducir también sus costes distributivos. Opciones descentralizadas, como los precios de carbono, son altamente coste-efectivas y debemos seguir apostando por ellas.

No obstante, el nudo gordiano distributivo sigue intacto e impedirá la progresión si no tomamos medidas adicionales. Probablemente sea necesario, en primer lugar, abandonar el relato rosa de la transición energética y dejar claro a la ciudadanía que será un camino lleno de obstáculos para llegar a una situación sustancialmente mejor en el medio y largo plazo. Conviene subrayar, en este sentido, que los impactos económicos y distributivos de no actuar desde ya serán muy negativos. En segundo lugar, para poder transitar ese camino pedregoso, será necesario diseñar y aplicar inmediatamente medidas distributivas compensatorias para los más afectados por el proceso de descarbonización. Estas medidas han de tener varias características: deben preservar, no obstaculizar, la ac-

tuación correctora de la política climática; deben concentrarse exclusivamente sobre los más vulnerables (territorios, sectores y grupos de renta); y deben ser capaces de revertir íntegramente los efectos negativos en el corto plazo y de resolver el problema distributivo en el medio plazo.

No tiene sentido, por ello, retrasar el progreso de la transición manteniendo artificialmente bajos los precios de los productos energéticos, en particular los combustibles fósiles, para proteger a los que menos tienen. Primeramente, porque esto evita que se adopten los cambios de comportamiento e inversión necesarios para la corrección climática, engordando aún más la bola de nieve a la que me referí antes. Por si fuera poco, estas medidas tan burdas acaban beneficiando, con la excusa de proteger a ciertas capas sociales, a los que más tienen por sus elevados consumos energéticos. Precisamente, por eso no tienen sentido estrategias compensatorias generalizadas, de *café para todos*, y urge ser muy selectivo en su aplicación. Entre ellas destaca lo que podríamos denominar *cheque verde*, una cantidad monetaria que sirva para compensar íntegramente solo a determinados grupos por los costes extra ocasionados por la acción de la política climática sin menoscabar los incentivos a la eficiencia energética o al cambio de combustibles. Nos encontramos en este caso ante medidas sofisticadas, personalizadas, que hoy podríamos definir e implantar sin demasiadas dificultades en nuestro país.

El *cheque verde* serviría para compatibilizar una política climática efectiva con la protección en el corto plazo de aquellos especialmente perjudicados por la transición. Pero para resolver los problemas distributivos en el medio plazo sería necesario actuar de forma decidida sobre el origen de los efectos: el equipamiento. Muchos grupos afectados tienen dificultades para reaccionar a los impactos de la transición porque no cuentan con los medios para renovar, por ejemplo, su vehículo o sistema de calefacción. Los programas públicos actuales para sustitución de equipamiento son manifiestamente mejorables en cobertura e intensidad. No es el momento de aproximaciones generales que acaban beneficiando a los que menos lo necesitan y cuya efectividad ambiental es discutible porque muchos de los beneficiarios habrían accedido al nuevo equipamiento sin esas ayudas. Concentrando estos programas en determinados grupos sectoriales, territoriales o por nivel de renta, y cubriendo gran parte del coste del cambio de equipamiento, conseguiríamos atajar verdaderamente los impactos distributivos de las políticas climáticas en el medio plazo. Estas políticas tendrían un efecto de arrastre considerable sobre los nuevos sectores verdes, generando nuevos empleos, y reducirían aún más el coste de las tecnologías limpias. En resumen, un círculo virtuoso.

Es el momento de dar un acelerón y un volantazo a nuestras políticas climáticas. Debemos continuar aumentando su intensidad y simultáneamente dedicar abundantes recursos públicos, que pueden provenir de la propia aplicación de dichas políticas, a reducir sus impactos distributivos de una manera selectiva y rotunda.

Xavier Labandeira es catedrático de Economía en Ecobas-Universidad de Vigo.

## How to protect our transition to a decarbonized society?

Xavier Labandeira

In recent weeks it has become clear that the road to decarbonization of our economies will not be an easy one. Despite the fact that the population of advanced countries is increasingly concerned about the problems of climate change, protests are multiplying against the increase in energy prices brought about by climate policies, and in some places the accelerated expansion of renewables is beginning to be discussed. The phenomenon, which is beginning to be felt strongly in Spain, is widespread; as an example, the negative result of the Swiss referendum last Sunday on the climate change law, supported by almost all political forces. Although there are many factors that explain the disparity between the desires and practices of the population, distributive issues (who, apparently, benefits and who bears the costs of the transition) undoubtedly play a fundamental role.

It is surprising that the solution to an essentially distributional problem such as climate change, caused by the higher emissions of the wealthiest and suffered by those who have less because of their lower capacity to adapt (between countries and within each country), could end up being hindered precisely by questions of equity. Particularly because we know that the costs of mitigating climate change are modest overall, since the emergence of new sectors and activities compensates for the damage to the current productive fabric and, of course, are far removed from the immense costs of not tackling this problem and other environmental phenomena associated with fossil fuel combustion. What is the problem then? As simple as the fact that these favorable aggregate calculations hide the concentration of costs in specific groups, in certain territories, activities or income levels.

It is also surprising that we find these stones in the way precisely in the exit of the pandemic crisis, which was supposed to be 'green'. Or not: at the moment, the wounds of the coronavirus, which, once again, has hit those who have less, are coming together with an intensification of climate policies that will make it possible to meet the ambitious objectives agreed in Paris in 2015. We are, at last, moving from words to actions and thus the disruptions associated with a process of structural change are beginning to be seen. Unfortunately, the room for maneuver to tackle the climate problem and achieve the agreed targets is becoming smaller and smaller and paralyzing now the corrective policies that facilitate the transition, something we have seen in Spain for too long, is not an option. It is not from an environmental point of view, nor from an economic point of view, nor, above all, from the point of view of social equity. We cannot allow the snowball to grow further and make it impossible to manage at reasonable socioeconomic costs.

In this context, how can we design a roadmap that safeguards the transition and is socially acceptable? First of all, by taking advantage of the favorable tailwind: climate mitigation alternatives -renewables implemented in an orderly and sustainable manner, batteries or energy-efficient products- are increasingly cheaper. Moreover, the world's major economies are beginning to align their efforts in the fight against climate change, and this will limit the potentially harmful effects on competitiveness. Secondly, it is essential to minimize the costs of climate policy in order to reduce its distributional costs. We know that decentralized options, such as carbon pricing, are highly cost-effective and we must therefore continue to favor them.

However, the distributional Gordian knot remains intact and will impede progress if we do not take additional measures. It is probably necessary, first of all, to abandon the rosy narrative of the energy transition and make it clear to the public that the road to a substantially better situation in the medium and long term will be full of obstacles. In this regard, it should be also emphasized that the economic and distributive impacts of not acting now will be very negative. Secondly, in order to be able to travel this rocky road, it will be necessary to immediately design and implement compensatory distributional measures for those most affected by the decarbonization process. In my view, these measures must have several characteristics: they must preserve, not hinder, the corrective action of climate policy; they must focus exclusively on the most vulnerable (territories, sectors and income groups); and they must be capable of fully reversing the negative effects in the short term and solving the distributive problem in the medium term.

It makes no sense, therefore, to delay the progress of the transition by keeping the prices of energy products, particularly fossil fuels, artificially low in order to protect the less affluent. Firstly, because this prevents the behavioral and investment changes necessary for climate correction from being adopted, further fattening the snowball I referred to earlier. As if that were not enough, these clumsy measures end up benefiting, with the excuse of protecting certain social groups, affluent people because of their high energy consumption. Precisely for this reason, generalized compensatory strategies do not make any sense, and it is urgent to be very selective in their application. One of the most important of these is what we could call a 'green check', a monetary transfer that serves to fully compensate only certain groups for the extra costs caused by the action of climate policy without undermining incentives for energy efficiency or fuel switching. In this case, we are dealing with sophisticated, personalized measures, which today we could define and implement without too many difficulties in a country like ours.

The green check would serve to reconcile an effective climate policy with the short-term protection of those particularly affected by the transition. But to solve the distributional problems in the medium term, it would be necessary to act decisively on the source of the effects: the equipment. Many affected groups find it difficult to react to the impacts of climate policies because they do not have the means to renew, for example, their vehicle or heating system. Unfortunately, current public programs for equipment replacement can clearly be improved both in terms of coverage and intensity. It is not the time for general approaches that, once again, end up benefiting those who need it least and whose environmental effectiveness is debatable because many of the beneficiaries would have had access to new equipment without such aid. However, by concentrating these programs on certain sectoral or territorial groups or by income level, and by covering a large part of the cost of the change of equipment, we would be able to truly tackle the distributive impacts of climate policies in the medium term. Let us not forget, moreover, that these strategies would have a considerable positive effect on the new green economy, generating new jobs, and would further reduce the cost of clean technologies. In short, a virtuous circle.

In sum, it is time to step up a gear and give our climate policies a boost. We must continue to increase their intensity and simultaneously devote large public resources, which can come from the very implementation of these policies, to reduce their distributional impacts in a selective and resolute manner.