

Climate Change, Taxation and Equity: Instructions for Use

Xavier Labandeira

El País, 10 February 2023

Climate change is not only a major failure of the economic system that will generate, as it is already doing, large net losses to our societies. It is also a distributional bomb slanted towards those who have less, both countries and individuals. The explanation is easy: countries and households that have contributed most to this problem are those with high economic capacities, as opposed to those that suffer the most because the capacity to adapt to climate change is also related to the availability of economic resources. Moreover, the essential climate mitigation policies have costs that in many cases are borne to a greater extent by those who have less. This is something we have known for some time, although we have an increasingly clearer and more precise picture of the direction and magnitude of these effects, as this newspaper has recently reported.

This has led some commentators and policy makers to advocate for the incorporation of taxes on personal wealth and on the windfall profits of the fossil conglomerate to the menu of climate mitigation policies. At first glance they are attractive proposals, focusing on groups with a clear responsibility for the problem, positive distributional effects and high revenue-raising capacity. However, it is necessary to explore more carefully the usefulness of these tax figures with this purpose to avoid formulating simple and popular solutions to complex problems that, by diverting interest and emphasis from other fundamental and priority fiscal instruments, might compromise the effectiveness of climate mitigation policies.

At this point, it is worth returning to the main conclusions of the recent Spanish white paper on tax reform which, despite paying a sizable attention to distributional issues, it does not include the preceding alternatives in its extensive list of environmental proposals. The white book underlies the central role of a number of taxes in promoting decarbonization, in coordination with other regulatory alternatives, mainly through charging fossil fuel consumption and the purchase and ownership of polluting equipment (e.g., vehicles). It also indicates that the possible regressive impacts of some of these taxes might be easily compensated by devoting part of their revenues, selectively and not related to emissions, to households with lower economic capacity. At the same time, redirecting the currently widespread subsidies for the replacement of polluting equipment to the poorest households would have positive equity impacts. Bear in mind that some of these taxes, such as those related to aviation or vehicles of large size and power, penalize wealthier households to a greater extent. Actually, a reduction of motor fuel subsidies (or the increase in their taxation) are generally progressive measures in developing countries. In addition, the very action of these taxes will contribute to the reduction of (ordinary or extraordinary) profits of the fossil industry and to facilitate the transition to a more sustainable business world. In sum, a good use of environmental taxation allows progress to be made on several objectives, climate and equity related, simultaneously.

This does not imply that wealth taxation should not play a relevant role in the fight against climate change, but for other reasons. Climate crises such as last summer's, with its immense impacts on the less well-off, and the recent agreement of a global fund based on the 'loss and damage' principle for developing countries, will require a huge volume of resources to facilitate adaptation and compensate

the losers of climate change. A large part of these additional resources must come from our tax systems and it is unlikely that environmental taxes, especially if a large share of their revenues are used for distributional compensations, will be able to provide them. In this context, obtaining extra revenues must be guided by the principle of economic capacity, and here taxation on wealth and on large fortunes can and must play a relevant role.

An expert in technological solutions to decarbonization, Mark Jacobson (Stanford), has just published a book in which he points out that we do not need miracles but ambition to apply existing clean technologies without delay. Something similar is true in the fiscal area: we do not need to invent anything new or generate unnecessary confusion, but simply use existing taxes now to address, in a rigorous, transparent, and decisive way, two linked but different matters: the major challenges associated to climate mitigation and obtaining additional resources to deal with unequal climate-related impacts.

Professor of Economics, Universidade de Vigo and Ecobas

Cambio climático, impuestos y equidad: Instrucciones de uso

Xavier Labandeira

El País, 10/02/2023

El cambio climático no solo se configura como un gran fallo del sistema económico que generará, ya lo está haciendo, elevadas pérdidas netas a nuestras sociedades. Se trata de una bomba distributiva escorada hacia los que menos tienen, tanto países como personas. La explicación es fácil: los estados y hogares que más han contribuido a este problema son aquellos que cuentan con mayores medios, al contrario de los que más lo sufren porque la capacidad de adaptación al cambio climático también se relaciona con la disponibilidad de recursos económicos. Por si fuera poco, las imprescindibles políticas de mitigación climática, dirigidas fundamentalmente a la reducción de emisiones, tienen costes que en bastantes casos soportan en mayor medida los que menos tienen. Esto es algo que ya sabíamos hace tiempo, aunque cada vez tenemos una fotografía más clara y precisa de la dirección y magnitud de estos efectos, tal y como como ha recogido recientemente este diario.

Lo precedente ha llevado a algunos comentaristas y decisores políticos a abogar por la incorporación de los impuestos sobre la riqueza y sobre los beneficios extraordinarios del conglomerado fósil como parte de las políticas de mitigación climática. A primera vista se trata de propuestas atractivas: se centran en grupos con una clara responsabilidad en el problema, con efectos distributivos positivos y gran capacidad recaudatoria. No obstante, es recomendable explorar con mayor atención la utilidad de estas figuras en este ámbito para evitar formular soluciones simples y populares a problemas complejos que, al desviar el interés y énfasis de otros instrumentos fiscales fundamentales y prioritarios, pueden comprometer la efectividad de las políticas de mitigación climática.

Conviene en este punto retomar las principales conclusiones del reciente libro blanco sobre reforma tributaria que, a pesar de prestar una gran atención a las cuestiones distributivas, no incorpora las alternativas precedentes en su extenso menú de propuestas ambientales. En él se recoge el papel central de ciertos impuestos para progresar en la descarbonización, en coordinación con otras alternativas regulatorias de diversa naturaleza, principalmente a través del gravamen del consumo de combustibles fósiles y de la compra y posesión de equipamiento contaminante (por ejemplo, vehículos). También indica que los posibles impactos regresivos de algunos de estos tributos pueden compensarse fácilmente empleando parte de la recaudación conseguida, de forma selectiva y no relacionada con las emisiones, a los hogares de menor capacidad económica. A la vez, redirigir las subvenciones hoy generalizadas a la sustitución de equipamiento contaminante a los hogares más pobres tendría unos impactos distributivos muy positivos. Téngase además en cuenta que algunos de estos impuestos, como los relacionados con la aviación o con vehículos de gran tamaño y potencia, penalizan en mayor medida a los hogares más ricos. De hecho, la eliminación de los subsidios a los carburantes de automoción (o el incremento de su fiscalidad) son medidas generalmente progresivas en los países en vías de desarrollo. Por si fuera poco, la propia actuación de estos impuestos contribuirá a la reducción de los beneficios (ordinarios o extraordinarios) del conglomerado fósil y facilitará la transición a un mundo empresarial más sostenible. En resumen, un buen uso de la fiscalidad ambiental permite progresar en varios objetivos, climáticos y distributivos, de forma simultánea.

Esto no implica que la imposición de la riqueza no deba jugar un papel relevante en la lucha contra el cambio climático, pero por otros motivos. Crisis climáticas como la del pasado verano, con sus inmensos impactos sobre los menos pudientes, y la reciente creación del fondo basado en el principio de 'pérdida y daño' para los países en desarrollo, demandarán un volumen ingente de recursos para facilitar la adaptación y compensar a los perdedores del cambio climático. Una gran parte de esos recursos adicionales deberán proceder de nuestros sistemas fiscales y es poco probable que la fiscalidad ambiental, sobre todo si ya ha de emplear parte de su recaudación para compensaciones distributivas, pueda suministrarlos. La obtención de esos nuevos recursos ha de guiarse por el principio de capacidad económica y ahí la tributación sobre la riqueza y sobre las grandes fortunas puede y debe jugar un papel relevante.

Un experto en soluciones tecnológicas a la descarbonización, Mark Jacobson (Stanford), acaba de publicar un libro en el que apunta que no hacen falta milagros sino ambición para aplicar las tecnologías limpias ya existentes sin demoras. Algo similar ocurre en el ámbito fiscal: no tenemos que inventar nada nuevo ni generar confusión innecesaria, simplemente emplear desde ya los impuestos existentes para abordar con rigor, transparencia y decisión dos asuntos relacionados pero distintos: los grandes desafíos de la mitigación climática y la obtención de recursos adicionales para hacer frente a los desiguales impactos climáticos.