

El Green Deal europeo, entre lo deseable y lo factible

La UE está liderando la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), pero todavía queda mucho camino por recorrer tanto en el Viejo Continente como en el resto del mundo si pretendemos evitar un aumento de la temperatura superior a los 2 °C. Con la intención de acentuar este liderazgo, la Comisión Europea (CE) ha presentado el *Green Deal*, un marco (o estrategia de crecimiento en palabras de la CE) en el que se incluyen medidas destinadas a conseguir un nivel de cero emisiones netas, a impulsar el crecimiento económico con un uso más sostenible de los recursos naturales y a hacerlo de forma justa entre países, sectores e individuos. Para ello, una de las primeras medidas tomadas por la UE ha sido incorporar una regulación por la que se obliga a sí misma a reducir las emisiones de GEI en 2030 en un 50% con respecto a los niveles de 1990 (en lugar del 40% que se fijó en el Acuerdo de París) y a ser un emisor neutro de GEI antes de 2050.¹ Pese a la bondad de estas intenciones, ¿son plausibles estos objetivos? ¿Las medidas tomadas por la UE son suficientes? ¿Cómo se ven alterados por la COVID-19 estos planes?

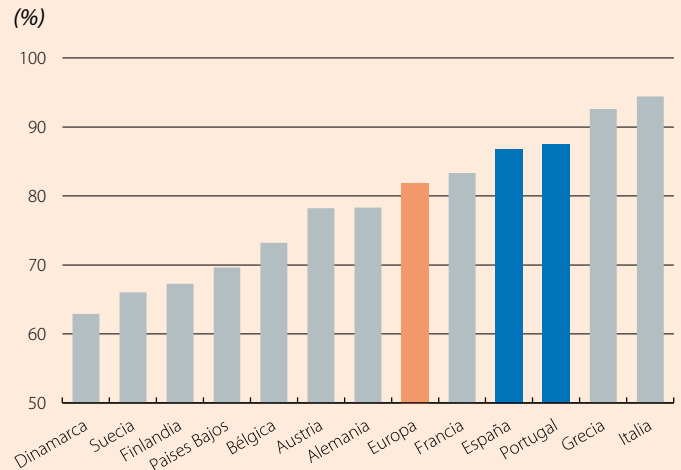
El *Green Deal* ha sido presentado por la CE de Ursula Von der Leyen como el buque insignia de su mandato, algo razonable habida cuenta de la preocupación por la emergencia climática en Europa. Según la encuesta del Banco Europeo de Inversiones (BEI),² un 82% de los ciudadanos europeos cree que la emergencia climática está teniendo un impacto en sus vidas (una percepción más extendida entre los estados mediterráneos en comparación con los del norte de Europa). También, un 47% de los europeos ve la emergencia climática como una de las mayores amenazas a las que se enfrenta su país. En este contexto, la CE ha presentado el plan de inversiones del *Green Deal*, con el que pretende «movilizar» al menos 1 billón de euros durante los próximos 10 años.³ No obstante, es necesario desgranar esta cifra y entender a qué se refiere con el término «movilizar».

Una propuesta inicial de inversiones que planteaba dudas

En su propuesta inicial, presentada en enero de 2020, la mitad de esta movilización provendría de recursos propios de la UE. En la actualidad, un 20% del presupuesto 2014-2020 está considerado como verde y, en el marco del *Green Deal*, la CE lo pretende aumentar hasta el 25% para el periodo 2021-2027.⁴ Para ello propone, entre otras medidas, que un 40% y un 30% del presupuesto de la Política Agraria Común y del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, respectivamente, contribuyan a la lucha contra la emergencia climática. En este sentido, la nueva taxonomía de la UE contribuirá a garantizar que este 25% del presupuesto sea realmente verde, puesto que detalla los requerimientos para considerar una inversión o un activo como tal.⁵ Además, la CE estima que los Estados miembros cofinanciarán con 114.000 millones de euros algunos de los proyectos verdes incluidos en el presupuesto de la UE. Por otro lado, la UE desplegará el Mecanismo de la Transición Justa, al que inicialmente quería aportar 7.500 millones de euros, con los que se movilizarían más de 143.000 millones en 10 años para ayudar a las regiones más perjudicadas por la transición (por ejemplo, aquellas con una alta cuota de empleo en el sector de la extracción y producción de combustibles fósiles o industrias intensivas en consumo energético).⁶

La segunda mayor contribución al plan de inversiones del *Green Deal* son los 279.000 millones de euros procedentes de las inversiones privadas realizadas a través del programa InvestEU del BEI, sucesor del conocido como Plan Juncker. Este programa tendría un funcionamiento muy similar al que tuvo el Plan Juncker: el BEI ofrecería garantías a los proyectos que contribuyesen a la lucha contra la emergencia climática, animando así a inversiones privadas en esta dirección.⁷

Población que percibe que la emergencia climática impacta en su vida cotidiana (%)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Banco Europeo de Inversiones.

1. Por emisor neutro nos referimos a que los GEI emitidos en la atmósfera son capturados mediante sumideros naturales o tecnologías de eliminación de carbono, que todavía no se han implementado. Cuanto más lenta sea la reducción de emisiones, más importante deberá ser el despliegue de estas tecnologías, pues habrá más GEI en la atmósfera incrementando la temperatura del planeta.

2. Segunda encuesta climática del Banco Europeo de Inversiones.

3. Esta era la propuesta previa al programa de recuperación económica presentado el 27 de mayo.

4. El presupuesto de la UE para 2021-2027 se está negociando actualmente, y la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 puede modificar significativamente su tamaño y las cantidades destinadas a la emergencia climática.

5. Para más detalles, véase el artículo «[El avance necesario hacia un sector financiero verde](#)» en este mismo Dossier.

6. Para más detalles sobre el Mecanismo de Transición Justa, véase el artículo «[La transición climática de la UE: una cuestión de justicia](#)» en este mismo Dossier.

7. En este sentido, aunque fuera del marco del *Green Deal*, el BEI pretende que un 50% del financiamiento que ofrezca en 2025 sea verde, cuando actualmente lo es el 25%.

Por último, al billón de euros también contribuirá el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (EU ETS, por sus siglas en inglés) con 25.000 millones de euros recaudados a través de las subastas de los permisos para emitir GEI.⁸ Además, la CE propone crear un impuesto del carbono en frontera para evitar que las empresas deslocalicen sus centros de producción a regiones con regulaciones medioambientales menos estrictas (lo que se conoce como filtración de carbono).

Así, del billón de euros anunciado inicialmente por la CE, el aumento real del gasto de la UE en la lucha contra la emergencia climática correspondería solamente al incremento de 5 p. p. del presupuesto de la UE (del 20% al 25%) destinado a combatir la emergencia climática y los 7.500 millones dentro del Fondo de la Transición Justa. El resto corresponde a «movilización» de inversiones privadas y públicas, una expresión que la institución utiliza para referirse a las inversiones, sobre todo privadas, que se realizan gracias a las garantías que ofrece la UE. Sin embargo, la mayoría de grupos del Parlamento Europeo ha pedido que deje de utilizarse dicha expresión con el fin de preservar la credibilidad de la UE.⁹

El Plan de Recuperación de la Comisión Europea tiene al *Green Deal* como pilar

La CE propuso a finales de mayo un programa de 750.000 millones de euros para el Instrumento de Recuperación (Next Generation EU) destinados a apoyar la recuperación económica de la región tras la COVID-19 teniendo en cuenta los retos de la UE a largo plazo (descarbonización y digitalización, principalmente). Este programa se financiaría mediante la emisión de deuda propia de la UE. Siguiendo el mismo esquema que el presupuesto para 2021-2027, alrededor de un 25% de esta cantidad se destinará a adaptación y mitigación de la emergencia climática. Entre las nuevas medidas, la aportación al Fondo de la Transición Justa aumentaría de 7.500 millones a 40.000 millones y la CE aportaría 15.300 millones al instrumento InvestEU, con el fin de poder movilizar hasta 240.000 millones de euros (aproximadamente un 30% de los cuales se destinaría a proyectos verdes).

Asimismo, una parte importante de esta nueva suma se invertirá en la renovación de los edificios para hacerlos energéticamente más sostenibles. Así, mientras se apoya a un sector intensivo en mano de obra como la construcción y se reduce el desempleo, se reducirán las emisiones de dicho sector, dado que este tiene mucho margen de mejora en lo referente a la eficiencia energética. Cabe recordar que los edificios son responsables del 36% de las emisiones de la UE y que la CE estima que, para ser el primer continente climáticamente neutro, el parque de edificios de Europa debería renovarse el doble de rápido de lo que lo hace en la actualidad (entre un 0,8% y un 2,4% anual dependiendo del Estado miembro).

Una inversión que parece insuficiente

Así, teniendo en cuenta la propuesta inicial y el Next Generation EU, la movilización total de recursos hacia una economía más verde sería aproximadamente de 1,37 billones de euros a lo largo de 10 años, lo que corresponde a inversiones anuales de 137.000 millones de euros (un 1% del PIB de la UE-27 en 2019), cuando la propia CE consideraba que para alcanzar el anterior objetivo del Acuerdo de París (es decir, una reducción del 40% en las emisiones de GEI) era necesaria una inversión anual de 240.000 millones de euros.¹⁰ Si tenemos en cuenta, pues, el nuevo objetivo propuesto (una reducción del 50% de las emisiones en lugar del 40%) y asumimos una relación similar entre las necesidades de inversión para reducir una unidad de GEI emitido, concluimos que las necesidades de inversiones anuales aumentan aproximadamente hasta los 300.000 millones de euros. Así, el Plan de inversiones del *Green Deal* representaría el 45% de las inversiones necesarias, lo que todavía obligaría al sector privado y a los Estados miembros a ser más ambiciosos.

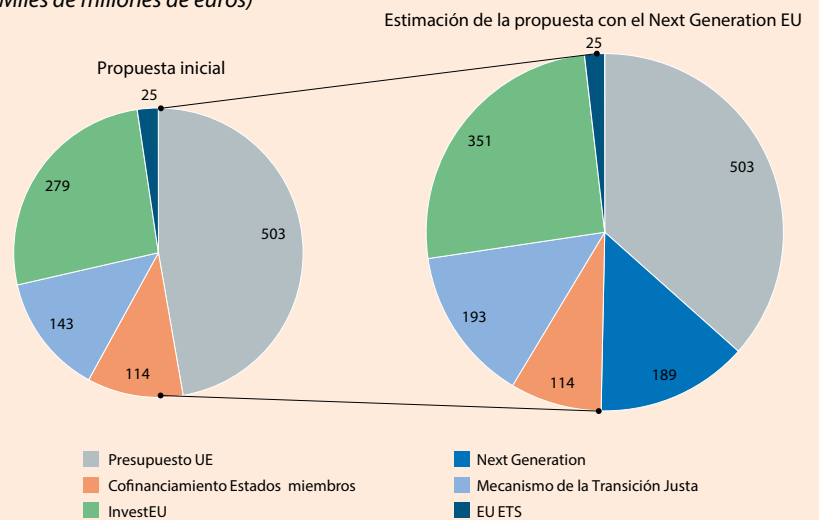
8. Para más detalles sobre el funcionamiento del EU ETS, véase al artículo [«¿Cómo actuar ante el cambio climático? Acciones y políticas para mitigarlo»](#) en el Dossier del IM11/2019.

9. En la resolución propuesta el 12 de mayo de 2020, se alertó a la CE contra «la utilización de ingeniería financiera y multiplicadores dudosos» para anunciar cifras ambiciosas.

10. Una cifra que aumenta en 100.000 y 130.000 millones de euros si se tienen en cuenta, respectivamente, las necesidades de inversión adicionales para promover una infraestructura de transporte verde y para cumplir con objetivos medioambientales más allá del calentamiento global. Véase Comisión Europea (2020). «Identifying Europe's recovery need».

Plan de inversiones del *Green Deal*: la movilización de más de 1 billón de euros en 10 años

(Miles de millones de euros)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la Comisión Europea y cálculos propios.

La COVID-19, lejos de ser un obstáculo, puede ser un catalizador de la transición verde

El coste humanitario, económico y social de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 será sin duda elevadísimo y los esfuerzos de las autoridades deben centrarse en minimizar el coste en vidas, mitigar el impacto económico del confinamiento y apoyar la recuperación de la actividad económica. Y en este último punto, las medidas que se han tomado hasta la fecha pueden acelerar algunas tendencias que venían produciéndose a nivel productivo e institucional que contribuirán a la lucha contra el cambio climático:

- En febrero, la CE inició una evaluación del marco fiscal de la UE, con la intención de adaptarlo a los retos que se ha fijado (*Green Deal*, transformación digital, reducción de la desigualdad...) ¹¹ y, tras el estallido de la crisis sanitaria, se han acelerado algunas de las cuestiones que se plantearon entonces. Por ejemplo, la UE emitirá su propia deuda, algo que ya había hecho puntualmente en el pasado, para financiar el Next Generation EU. Además, ha vuelto a poner sobre la mesa la posibilidad de recaudar algunos impuestos directamente (como una tasa digital o impuestos verdes). Todas estas propuestas, de materializarse y convertirse en habituales, dotarían a la institución de una mayor autonomía en la toma de decisiones y una mayor capacidad de financiación, lo que le permitiría ser más ambiciosa en sus políticas para afrontar retos, como el cambio climático, que van más allá de los Estados miembros.
- La COVID-19 ha demostrado que el teletrabajo es un sistema válido para muchas empresas y ocupaciones y que tiene beneficios tanto en la conciliación familiar como en la lucha contra la emergencia climática. Como explica un artículo de este mismo informe, ¹² en España cerca del 30% de los ocupados puede trabajar desde casa, un porcentaje que aumenta en las zonas urbanas hasta un 40%. Así, si el trabajo en remoto se implementara en España dos días a la semana para estos trabajadores, las emisiones anuales de GEI provenientes del transporte terrestre se reducirían en un 3%. ¹³ Un pequeño paso, pero paso al fin y al cabo.

En definitiva, es de justicia reconocer que la CE ha apostado fuerte por la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, carece de la fuerza necesaria para conseguirlo por sí sola, por lo que la acción de los estados y las iniciativas privadas serán clave si pretendemos evitar un calentamiento global superior a 2 °C. Aprovechar un punto de inflexión como el actual puede ser vital para decantar, a medio y largo plazo, la balanza hacia una economía sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

Ricard Murillo Gili

11. Véase el Focus «¿Hacia una reforma de las reglas fiscales europeas?» en el IM03/2020.

12. Véase el Focus «La COVID-19 da un empujón al teletrabajo» en este mismo Informe Mensual.

13. Para calcularlo, hemos obtenido los datos de movilidad de la *Enquesta de mobilitat en dia feiner* de l'ATM de Barcelona, los datos de emisiones de la Oficina Catalana del Canvi Climàtic i datos de la Encuesta de Población Activa.