

Una modesta propuesta para mejorar el mecanismo de ajuste de carbono en frontera

EsadeEcPol Insight #40 Junio 2022

AUTOR

Pedro Linares

profesor ETSI-ICAI;
Senior Fellow de
Transición verde,
EsadeEcPol

RESUMEN EJECUTIVO

El comercio mundial debe sumar a sus precios los costes medioambientales que implica la emisión de CO₂ asociada a la producción de bienes. Con ese objetivo, el Parlamento Europeo acaba de votar a favor de un Mecanismo de Ajuste en Frontera (CBAM) para gravar los productos importados en función de sus emisiones, sometiéndolos al mismo precio que los bienes europeos que ya pagan por ellas en un mercado interno de derechos de CO₂.

En su forma actual, el CBAM presenta dos retos pendientes que consideramos imprescindible confrontar para mejorar y asegurar el efecto deseado de incentivo al descenso de emisiones:

- **Reducción de la competitividad de las exportaciones europeas**, debido a que el CBAM incrementará los costes de varios bienes necesarios para la producción de empresas dentro de la UE. Además del impacto sobre las empresas, esto podría favorecer la fuga de emisiones, es decir, el desplazamiento de la demanda mundial hacia productos que no asuman el CBAM en su proceso productivo y sean por tanto más baratos pero también más contaminantes.
- En su forma actual, **no está suficientemente claro cómo garantizará que los productos importados paguen por sus emisiones reales**, dejando abierta la puerta a fallas en la certificación o desplazamiento oculto de decisiones en la cadena de producción hacia procesos altos en emisiones que no se podrán verificar fácilmente.

Para enfrentarlas, evaluamos aquí los potenciales pros y contras tanto en la dimensión económica como en la política de varias alternativas, escogiendo una de ellas como la más prometedora: **complementar la CBAM con una contribución climática o impuesto especial para el período de transición**, que se aplicaría sobre los materiales básicos. Se calcularía aplicando el precio del régimen de comercio de derechos de emisión a un factor estándar de intensidad de CO₂ para cada material basado en el punto de referencia (benchmark) de la UE para las emisiones, tanto a la producción nacional (directamente) como a las importaciones.

Esta alternativa aporta seis ventajas clave:

- No es una medida comercial, sino doméstica (similar al IVA), y por tanto no tiene que ser aprobada por la OMC, lo que permite una aplicación más rápida.
- Abarca una gama más amplia de productos y elimina los incentivos a la sustitución de importaciones.
- Al ser un impuesto especial, permite excluir a los exportadores de su pago. Sin embargo, si la UE quiere evitar que se exporten productos sucios, podría fácilmente eximir el impuesto especial sólo parcialmente y así penalizar los procesos que más emiten, aunque estén orientados a la exportación.
- Al establecer un valor estándar para las importaciones (al igual que para la producción nacional) se evita el "greenwashing".
- Garantiza una importante fuente de ingresos que puede destinarse a la descarbonización industrial a modo de red de seguridad para los sectores más afectados, con especial atención a sus trabajadores, o a ayudar a terceros países a descarbonizarse. En ese sentido, esa alternativa supondría una contribución redistributiva crucial que haría la descarbonización industrial/comercial más justa y ayudaría a legitimarla.
- Dado que las emisiones industriales ya están penalizadas por el impuesto especial, la asignación gratuita podría continuar, para evitar la doble imposición. Sin embargo, esta asignación gratuita podría concederse sólo si está sujeta a planes específicos de descarbonización, reforzando así el incentivo para descarbonizar.

Por último, esta medida implicaría potenciales problemas que podrían enfrentarse o rebajarse:

- El hecho de que no sea una medida comercial no significa que no deba negociarse con terceros. Sin embargo, esto puede facilitarse si una parte de los ingresos, como ya se ha mencionado, se utiliza para ayudar a estos países a descarbonizarse.
- Un impuesto especial europeo debe ser aprobado por unanimidad por los Estados miembros, lo que sin duda puede ser difícil. Sin embargo, esto puede evitarse si el impuesto especial se incorpora como un elemento más del ETS. En este caso, bastaría la aprobación por mayoría.
- Fijar el impuesto especial en el valor de referencia de la UE seguiría beneficiando a los productores más sucios del extranjero, ya que solo pagarían por las emisiones de referencia, no por las reales. Por lo tanto, la medida debería complementarse con ayuda exterior para ayudar a terceros países a descarbonizarse.

1. La propuesta actual y sus retos

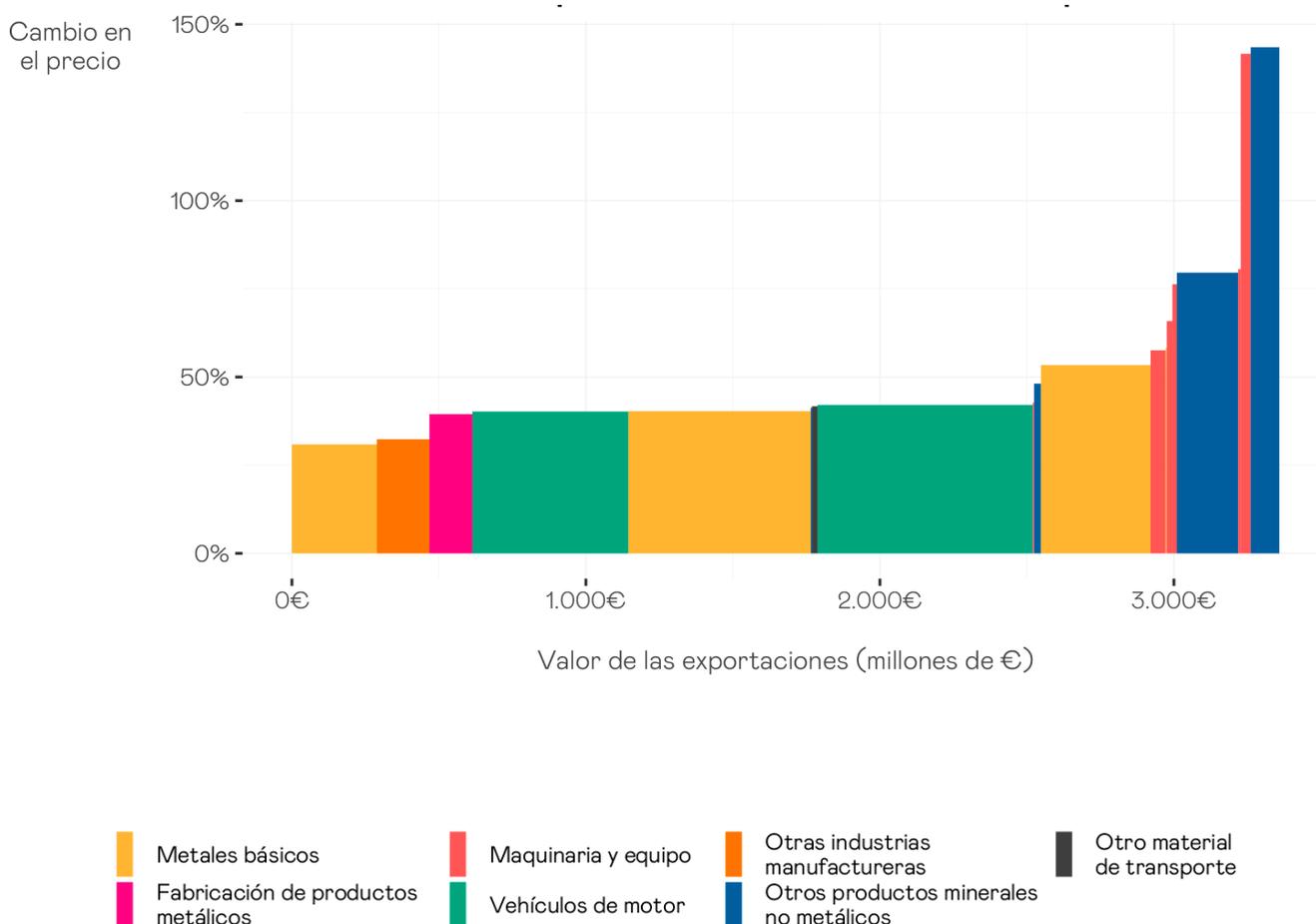
La Unión Europea ha aumentado considerablemente su compromiso con una economía neutra en emisiones en 2050, al llevar su objetivo a medio plazo (2030) a una reducción del 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a los niveles de 1990. Para lograrlo, la Comisión Europea (CE) publicó su paquete “Fit for 55”, que incluye una ampliación del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCCDE) al transporte y los edificios, y un endurecimiento de los topes para acelerar la reducción de emisiones en la industria y el sector eléctrico. En parte como consecuencia de esto, el precio de los derechos han experimentado un aumento significativo a lo largo de 2021, lo que ha vuelto a suscitar la preocupación por la pérdida de competitividad de la industria europea sujeta a este precio, y por el riesgo de “fuga de carbono”, es decir, de desplazamiento de las emisiones hacia otros puntos fuera de la Unión Europea.

La propuesta de la Comisión Europea de un Mecanismo de Ajuste en la Frontera del Carbono (CBAM por sus siglas en inglés), originalmente respaldada por el Consejo Europeo, trata de reducir la fuga de carbono mediante el establecimiento de una nueva tasa sobre las importaciones a la UE de cemento, acero, aluminio, electricidad y fertilizantes. Esta tasa equivaldría al precio de los derechos de emisión del RCCDE y se determinaría en función de las emisiones reales de carbono de la producción de estos materiales. A su vez, se eliminarían los derechos de emisión gratuitos que actualmente se conceden a la mayoría de los sectores industriales para evitar las fugas, con lo que se restablecería la señal de precio completa para descarbonizar (aunque esto ha quedado fuera de la propuesta del Consejo, que se abordará en la Directiva sobre el RCDE, por lo que debe haber coordinación entre ambos).

Según simulaciones recientes (por ejemplo, Bellora y Fontagné 2022), el CBAM funcionaría razonablemente bien, reduciendo en dos tercios la tasa de fugas (o a la mitad en comparación con el actual sistema de derechos de emisión gratuitos). Sin embargo, estos autores también constatan que las exportaciones de la UE se verían muy afectadas, ya que tendrían que pagar un precio del CO₂ que otros productores del mercado mundial no tendrían que contabilizar.

Esta reducción de la competitividad de las exportaciones es uno de los principales problemas de la propuesta de la CE. En nuestras simulaciones del impacto de una CBAM sobre la competitividad de la industria española (Linares y Collado, 2022), por ejemplo, mostramos que sectores que juegan un gran papel en España, como el cemento, la fabricación de automóviles, la maquinaria o los plásticos, se verían muy afectados por el CBAM, perdiendo competitividad en los mercados globales.

Gráfico. Distribución del incremento de precios por grupos de manufacturas e importancia del sector exterior para los outliers



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PRODCOM y Stede et al (2021) | EsadeEcPol

La no inclusión de las exportaciones ha sido fuertemente respaldada por determinadas voces del ámbito ecologista, sobre todo por mantener la señal para la descarbonización de la industria de la UE, y también defendida por la UE para cumplir con los requisitos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y asegurar la aceptación de la CBAM por parte de terceros países.

El Parlamento Europeo, en su informe inicial, respaldó las ideas generales de la propuesta de la Comisión sobre las exportaciones, aunque propuso una ampliación de la CBAM a otros materiales (hidrógeno, productos químicos orgánicos), incluyó las emisiones indirectas y también apoyó una eliminación acelerada de los derechos de emisión gratuitos. Sin embargo, como era de esperar, el expediente de la CBAM fue inicialmente rechazado en el Parlamento, junto con la reforma del sistema de comercio de emisiones (ETS por sus siglas en inglés).

Después de algunos compromisos por parte de diferentes partidos, la propuesta del Parlamento Europeo sobre el Mecanismo de Ajuste en la Frontera del Carbono (CBAM) fue finalmente aprobada este 22 de junio. El borrador final mantiene la ampliación del CBAM al hidrógeno y a los productos químicos orgánicos, pero también tuvo que incluir la consideración de las rebajas a la exportación, aunque sujetas a su compatibilidad con la OMC. Y en este sentido, la OMC sólo considerará aceptable la exención de las exportaciones si existe una clara ventaja en términos de reducción de emisiones (lo que no está necesariamente garantizado).

Podría parecer que existe un compromiso sencillo entre la competitividad y la protección de la señal de precios: según esto, habría que sacrificar la competencia para tener en cuenta las externalidades. Pero esa aparente simplicidad se desmorona una vez que se tiene en cuenta el mencionado riesgo de “fuga de carbono”: mientras sólo algunos productores internalicen las externalidades en sus precios, la demanda tendrá incentivos para desplazarse hacia otros productores, más competitivos y también más intensivos en CO₂.

Pero es poco probable que este riesgo de fuga tenga éxito como único argumento para defender cualquier tipo de exención a la exportación ante la OMC y otros actores, dado que la fuga y la competitividad están muy relacionadas a corto plazo. Sin embargo, a largo plazo, no encontrar un equilibrio podría acabar perjudicando el nivel agregado de las emisiones mundiales. En otras palabras: la señal de precios no estará totalmente protegida a menos que se incorpore en todo el mercado. Como esto no ocurrirá de la noche a la mañana, renunciar a una parte de la internalización podría servir paradójicamente para protegerla a medio plazo.

El otro gran problema de la propuesta de la CE (y del PE) que la inclusión de las exenciones a la exportación no resuelve es que, en su forma actual, no está suficientemente claro cómo garantizará la configuración del CBAM que los productos importados paguen por sus emisiones reales. Algunos productores (por ejemplo, los que utilizan electricidad) pueden optar por certificar sus productos como bajos en emisiones, lo que no garantiza una reducción real de las mismas. Otros se basarán en los valores por defecto, que incentivan mayores emisiones fuera de la UE. Algunos productores pueden recurrir a “resource shuffling” o “movimiento de recursos” emisores fuera de las fronteras europeas, exportando a Europa los productos “limpios” y enviando a otros mercados los “sucios”, sin cambiar las emisiones medias. Por último, otros recurrirán a la sustitución de exportaciones, por ejemplo, exportando coches en lugar de acero, ya que los coches no están sujetos al CBAM. Todas estas posibles acciones ponen en duda la eficacia en la práctica del CBAM en su forma actual.

Para hacer frente a estos retos cruciales, en las siguientes secciones se estudian dos alternativas. Dados los problemas mencionados de la actual propuesta de la CBAM, distintos grupos han estado estudiando propuestas alternativas que solucionen estos problemas. Hay dos enfoques principales: intentar que la propuesta actual sea más eficiente y también aceptable para los exportadores; o sustituirla o complementarla, al menos durante un periodo de transición, con una de las otras alternativas consideradas por la Comisión Europea en su propuesta.

2. Mejorar el CBAM. ¿Es posible hacer que la versión actual de la CBAM sea eficiente e incluya las exportaciones?

La inclusión de las exportaciones se ha abordado desde un punto de vista predominantemente jurídico en un reciente informe de Marcu et al (2022). Suponiendo que los derechos de emisión gratuitos se eliminen efectivamente, como parece ser coherente con el paquete Fit for 55, estos autores abogan por la inclusión de certificados de ajuste de las exportaciones con incentivos. Según este mecanismo, los exportadores recibirían certificados de ajuste de las exportaciones, no comercializables e intransferibles, correspondientes a la intensidad media de las emisiones del 10% de los productores menos intensivos en carbono de la UE (el nivel de referencia o benchmark), o inferior si ya están por debajo del nivel de referencia. Estos certificados podrían canjearse para cumplir con su obligación de entregar los derechos de emisión del RCCDE.

Sin embargo, como ellos mismos señalan, ninguna opción de ajuste a la exportación está exenta de riesgos legales, lo que probablemente explica la reticencia de la Comisión Europea a defenderla ante la OMC y terceros países.

Otra forma de incluir las exportaciones sería avanzar hacia lo que se ha dado en denominar “clubes climáticos”, o definir normas junto con terceros países, que garanticen que las exportaciones sigan siendo competitivas dentro del club o dentro de los países que cumplen las normas. Sin embargo, esto compartimentaría el comercio, con lo que se perderían las ventajas bien conocidas y asentadas del comercio mundial. Y, por supuesto, estas opciones dependen de la voluntad de los terceros países de participar en estos sistemas. Por último, esta aproximación incurre en el peligro de profundizar la segmentación entre países ricos y menos ricos que actualmente ya atraviesa el proceso de decisiones sobre descarbonización, dando potencia al argumento defendido desde determinadas instancias habitualmente contrarias a dicho proceso o al menos dispuestas a ralentizarlo de que el primer grupo de países le está demandando al segundo unas condiciones con las que ellos nunca tuvieron que cumplir mientras se apoyaban en tecnologías contaminantes para desarrollarse social y económicamente.

Por otra parte, hacer eficiente la propuesta actual sería notablemente más complicado. Para ello sería necesario:

- Medir y atribuir correctamente las emisiones a los distintos productos, para evitar el “greenwashing” o el “shuffling” de recursos;
- Ampliar el CBAM a todos los productos para evitar el desplazamiento de las importaciones hacia productos no cubiertos.

Estos elementos probablemente no sean realistas, al menos en una fase inicial. Por lo tanto, puede ser necesario algún compromiso para evitar las actuales lagunas que permitirían a los países eludir el CBAM. Algunas partes han defendido el uso de un valor por defecto para las emisiones de carbono (por ejemplo, estimado a partir del contenido en materiales básicos) que se fijaría para todos los países. Esto evitaría la discriminación entre países, pero a su vez no permitiría a los productores “limpios” evitar el pago del CBAM, lo que se consideraría discriminatorio por motivos medioambientales, sobre todo si el valor por defecto se fija en un nivel alto para castigar a los mayores emisores. Esto dificultaría su aceptación por parte de terceros países o de la OMC.

Si este CBAM “mejorado” sigue adelante, el mayor riesgo es que no pueda impedir la entrada de productos “sucios” en Europa, al tiempo que se elimina la protección de la libre asignación a los sectores industriales sensibles y, por tanto, se mantienen las fugas de carbono y los incentivos a la deslocalización industrial. Si la asignación gratuita no se elimina automáticamente, sino que se condiciona a la eficacia del CBAM, se corre el riesgo de que la señal del precio del carbono no esté presente, y la industria europea no se descarbonice a tiempo. Evitar este riesgo puede requerir algún tiempo, y largas negociaciones con los países importadores.

3. Una adición potencialmente fructífera: Complementar el CBAM con una contribución climática para el período de transición

Si bien, tal y como se ha analizado anteriormente, sería teóricamente posible mejorar el diseño del CBAM, haciéndolo eficiente y atendiendo adecuadamente a las preocupaciones de terceros (para evitar problemas o represalias de la OMC), esto llevaría tiempo. Podríamos utilizar, durante un periodo de transición, un diseño alternativo que atendiera a las preocupaciones de los exportadores, y que también hiciera más eficaz el CBAM al impedir la transferencia de recursos y la sustitución de importaciones, sin necesidad de entablar negociaciones con la OMC.

Una forma de incluir las exportaciones, y de garantizar la eficacia del ajuste en frontera, sería utilizar una de las alternativas mencionadas (y descartadas) en la propuesta de la CE: establecer una contribución climática o un impuesto especial sobre los materiales básicos. El impuesto especial se calcularía aplicando el precio del régimen de comercio de derechos de emisión a un factor estándar de intensidad de CO₂ para cada material básico (cemento, acero, fertilizantes, aluminio), basado en el punto de referencia o *benchmark* de la UE para las emisiones.

Este impuesto especial se aplicaría a la producción nacional y a las importaciones, que trasladarían el impuesto especial a lo largo de la cadena de valor. A los productos importados también se les aplicaría el impuesto especial en función de su contenido de materiales básicos (por ejemplo, a los coches, en función de su contenido de acero o aluminio). El impuesto especial se reembolsaría si los materiales básicos o los productos que los contienen se exportan, como ocurre con otros impuestos especiales (Neuhoff et al, 2022).

Una vez que haya un acuerdo internacional o una aprobación por parte de la OMC del CBAM mejorado, la contribución climática se eliminaría gradualmente.

Esta alternativa aportaría seis ventajas fundamentales:

- No es una medida comercial, sino doméstica (similar al IVA), y por tanto no tiene que ser aprobada por la OMC, lo que permite una aplicación más rápida.
- Por su diseño, abarca una gama más amplia de productos y, por tanto, impide la sustitución de importaciones; dado que los productos manufacturados pagan por su contenido en materiales básicos, no hay más incentivos para sustituir las importaciones de estos materiales por productos manufacturados.

- Al ser un impuesto especial, permite excluir a los exportadores de su pago. Sin embargo, si la UE quiere evitar que se exporten productos sucios, podría fácilmente eximir del impuesto especial sólo parcialmente (basándose, por ejemplo, en las emisiones de referencia), y así penalizar los procesos que más emiten, aunque estén orientados a la exportación.
- Al establecer un valor estándar para las importaciones (al igual que para la producción nacional) se evita el “resource shuffling” o el “greenwashing”, ya que no existe la posibilidad de utilizar procesos o certificados “limpios” potencialmente engañosos.
- Todas estas medidas, al reducir los vacíos legales, garantizan una importante fuente de ingresos que puede destinarse a la descarbonización industrial (por ejemplo, financiando contratos de carbono por diferencias) de manera que se ofrezca una red de seguridad en los sectores más afectados, con especial atención a aquellos trabajadores que dispongan de menos herramientas para reintroducirse en el mercado laboral de manera competitiva, o a ayudar a terceros países a descarbonizarse. En ese sentido, esa alternativa supondría una contribución redistributiva crucial que haría la descarbonización industrial/comercial más justa y ayudaría a legitimarla.
- Dado que las emisiones industriales ya están penalizadas por el impuesto especial, la asignación gratuita podría continuar, para evitar la doble imposición. Sin embargo, esta asignación gratuita podría concederse sólo si está sujeta a planes específicos de descarbonización, reforzando el incentivo para descarbonizar.

Por supuesto, también hay que tener en cuenta algunas desventajas, concretamente tres. Para cada una de ellas ofrecemos también posibles soluciones.

- El hecho de que no sea una medida comercial no significa que no deba negociarse con terceros. Sin embargo, esto puede facilitarse si una parte de los ingresos, como ya se ha mencionado, se utiliza para ayudar a estos países a descarbonizarse.
- Un impuesto especial europeo debe ser aprobado por unanimidad por los Estados miembros, lo que sin duda puede ser difícil. Sin embargo, esto puede evitarse si el impuesto especial se asocia al ETS, incluyendo el consumo en el sistema, como argumentan Ismer y Haussner (2016). Las modificaciones del RCCDE solo necesitan la aprobación de la mayoría.
- Fijar el impuesto especial en el valor de referencia de la UE seguiría beneficiando a los productores más sucios del extranjero, ya que solo pagarían por las emisiones de referencia, no por las reales. Por lo tanto, la medida debería complementarse con ayuda exterior (por ejemplo, financiada por el CBAM) para ayudar a terceros países a descarbonizarse, o con financiación sostenible, huella de carbono o el uso de normas para las importaciones y la producción nacional.

Así que, para concluir: Creemos que la actual propuesta de un CBAM europeo, presentada por la Comisión Europea y aprobada con algunas modificaciones por el Consejo y el Parlamento Europeo, presenta varias deficiencias que pueden afectar a su eficacia en la protección contra las fugas de carbono, así como a su apoyo político por parte de los países orientados a la exportación.

Abordar estas deficiencias en el marco de la OMC en el que se inscribe actualmente la propuesta llevaría probablemente mucho tiempo, retrasando el necesario y urgente impulso hacia la descarbonización de la industria europea.

Por ello, proponemos aplicar, durante un periodo de transición, una alternativa o complemento al CBAM propuesto: un impuesto especial sobre los materiales básicos, basado en sus emisiones de carbono asociadas. Este impuesto se aplicaría a todos los productos nacionales e importados, lo que impediría la sustitución de importaciones, la transferencia de recursos y el lavado verde, y por tanto mejoraría la eficacia contra la fuga de carbono. Esto, a su vez, también proporcionaría unos ingresos muy bienvenidos con los que financiar la descarbonización de la industria en Europa y en el extranjero.

Además, este impuesto puede no aplicarse a los exportadores, con lo que se abordaría la fuga de carbono en el mercado mundial y también las preocupaciones de los países orientados a la exportación.

La inclusión de este periodo transitorio sólo requeriría pequeños ajustes en las actuales redacciones del CBAM y el ETS. Estos pequeños ajustes crearían un CBAM eficiente y ayudarían a Europa a descarbonizar su industria sin deslocalizarla.

Referencias

Bellora, C., L. Fontagné (2022). EU in search of a WTO-compatible Carbon Border Adjustment Mechanism. http://www.lionel-fontagne.eu/uploads/9/8/3/3/98330770/cblf_cba_2021.pdf.

R. Ismer and M. Haussner (2016) Inclusion of Consumption into the EU ETS: The Legal Basis under European Union Law, RECIEL Vol 25, No 1, p. 69-80, <https://doi.org/10.1111/reel.12131>

Linares, P., N. Collado (2022). El impacto del ajuste en frontera al carbono sobre la competitividad industrial. Esade EcPol Insight #38.

Marcu, A., M. Mehling, A. Cosbey, A. Maratou (2022). Border Carbon Adjustment in the EU: Treatment of Exports in the CBAM. European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition.

Neuhoff, K., O. Chiappinelli, T. Gerres, R. Ismer, T. Köveker, P. Linares, J. Richstein (2022). Addressing export concerns in the CBAM file. Climate Strategies.

