

Impuesto Fronterizo al CO₂

Posicionamiento de Greenpeace

enero 2020

¿Qué es el impuesto fronterizo al CO₂?

El impuesto fronterizo al CO₂, a veces denominado ajuste en frontera de CO₂¹, es un impuesto que se aplica a los bienes importados en función de su intensidad de carbono, es decir, de las emisiones de carbono necesarias para producir esos bienes. Esto significa que las empresas importadoras tienen que pagar una tarifa de importación equivalente al coste de los permisos de emisión de CO₂ que las empresas nacionales pagan por producir el mismo producto. Las empresas importadoras no tienen que pagar el impuesto si producen sus productos en países con precios de carbono equivalentes o si su método de fabricación produce menos emisiones de CO₂ que el fabricante medio nacional.

El objetivo del impuesto es compensar la diferencia entre el precio del carbono del país o región importadora de bienes y el país o región exportadora de bienes, donde el precio de carbono puede ser más bajo o inexistente. De esta forma, las industrias locales que soportan mayores costes por cumplir la política climática no están en desventaja con sus competidores económicos.

El impuesto fronterizo al CO₂ surge como respuesta a la queja que durante años lleva arguyendo la industria pesada: que las políticas medioambientales conllevan a la fuga de carbono². Sin embargo, las pruebas³ señalan que incluso con políticas medioambientales mucho más estrictas que las actuales, el impacto es marginal. Por lo tanto, es vital que los Gobiernos establezcan medidas específicas para reducir las emisiones de los sectores industriales y apoyen a quienes se han comprometido a hacer una transición a procesos industriales 100% renovables.

¹ En la UE, un impuesto necesita la unanimidad del Consejo mientras que una medida de ajuste bajo la política comercial "solo" requiere una mayoría calificada (55% de los Estados miembros que representan el 65% de la población de la UE). La diferencia entre denominarlo impuesto o ajuste también tiene implicaciones bajo la normativa de la OMC.

² La fuga de carbono ocurre cuando las industrias de un país o región transfieren su producción a países con políticas climáticas menos estrictas y el primer país o región simplemente importa los productos de esos países, esto conlleva un aumento general de las emisiones de carbono. Esto no solo puede suponer una reducción artificial de las emisiones de carbono de una región ("[contabilidad creativa de carbono](#)") sino incluso un aumento general de las emisiones de carbono.

³ Al menos en la UE, según un [estudio de Carbon Market Watch](#), incluso si el precio del carbono aumentase diez veces solo afectaría marginalmente a las importaciones y exportaciones (Carbon Market Watch 2016 y Sato y Dechezleprêtre 2015), por lo que la posibilidad de que las empresas de la UE trasladen su producción al extranjero es muy limitada.

¿Cuáles son los beneficios del impuesto fronterizo al CO₂?

Un impuesto fronterizo al CO₂ bien diseñado y debidamente implementado puede servir para garantizar que la política climática más fuerte de una región no se mina al trasladar la producción intensiva en carbono a una región con una política climática más débil, un fenómeno conocido como "fuga de carbono". De esta manera, puede servir para abordar las inquietudes (legítimas o no) que tienen las empresas intensivas en carbono por si el coste potencial asociado a una sólida política climática les pone en desventaja con respecto a la competencia de otras regiones.

Sin embargo, esto depende de que exista un sistema nacional de fijación de precios del carbono efectivo. La propuesta de un impuesto fronterizo al CO₂ se puede utilizar como argumento para introducir o mejorar los sistemas nacionales de fijación de precios del carbono o para impulsar la introducción de un marco normativo sólido que descarbonice esas empresas intensivas en carbono más allá de la fijación de precios del carbono.

Teóricamente, el impuesto fronterizo al CO₂ podría ser asimismo un fuerte incentivo para que otras regiones mejoren su política climática y así no estar sujetas al impuesto fronterizo al CO₂ y tener acceso al mercado del país. Para incentivar todavía más la toma de medidas en otras regiones, el país o la región que implemente el impuesto puede apoyar adicionalmente los esfuerzos de descarbonización de otras regiones, por ejemplo mejorar el acceso a la financiación a través del Fondo Verde para el Clima de las Naciones Unidas o mediante el marco de transferencia de tecnología para desarrollar la capacidad.

¿Qué riesgos puede suponer el impuesto fronterizo al CO₂ para la reducción de emisiones?

Greenpeace cree que el precio del carbono solo ayudará a hacer frente al cambio climático si forma parte de un amplio abanico de políticas que incluya grandes objetivos para el carbono, acabar con las subvenciones a los combustibles fósiles, compromisos para cerrar las centrales de combustibles fósiles, un cambio hacia la agricultura ecológica así como políticas claras que promuevan la eficiencia energética y las energías renovables.

Hay un grave riesgo de que los países o las regiones lo único que hagan sea implementar el impuesto fronterizo al CO₂ o que lo utilicen para reemplazar otras medidas políticas más importantes. En otras palabras, se puede convertir en la excusa perfecta para no tomar ninguna otra medida, como ya ocurre en la UE donde la existencia del sistema de comercio de emisiones de la región se utiliza para oponerse a importantes políticas y objetivos sobre eficiencia energética y energía renovable.. Además, si el precio del carbono está demasiado bajo, este impuesto carece de sentido.

Otra cuestión a tener en cuenta es la posibilidad de que el impuesto desencadene una guerra comercial si se utiliza claramente con objetivos proteccionistas no relacionados con el clima. Un impuesto fronterizo al CO₂, proteccionista o no, se puede impugnar a través del proceso de

solución de diferencias de la OMC, además los órganos de resolución de diferencias⁴ de la OMC (grupos especiales y Órgano de Apelación) podrían autorizar medidas de represalia que podrían conducir a medidas compensatorias del primer bloque. O en el caso de Estados Unidos, la Administración Trump podría imponer nuevas barreras a los países que aplican un impuesto fronterizo al CO₂ e ignorar una decisión de la OMC por la cual no tiene derecho a tomar represalias. No obstante, si la normativa carece de un sistema efectivo de fijación de precios del carbono, esto demostraría la falta de legitimidad de tal impuesto.

Si ciertas industrias son exoneradas esta herramienta puede llegar a ser irrelevante. Greenpeace solo apoyaría una política que incluya tales exenciones si estas se estudian caso por caso.

Por último, no es desdeñable la posibilidad de que consumidores vulnerables acaben pagando los costes de este impuesto y esto se debe abordar en el diseño de la política. Una idea para solucionar esto es destinar los ingresos recaudados a aliviar la carga que los consumidores y consumidoras sienten que están soportando. Algo muy importante que debemos tener en cuenta a la hora de decidir si apoyar una normativa sobre el impuesto fronterizo al CO₂ es si existe una especie de esquema de compensación que permita a algunas empresas pagar a otras por los derechos de contaminación ya que podría resultar en que algunas comunidades cercanas a sitios de alta contaminación se consideren "zonas de sacrificio". Claramente, Greenpeace no apoyaría algo así.

¿No va el impuesto fronterizo al CO₂ en contra del reglamento de la OMC por lo que este resulta cuestionable?

Aunque en principio la Organización Mundial del Comercio (OMC) permite usar medidas comerciales con fines medioambientales, habría que diseñar el impuesto fronterizo al CO₂ con mucho cuidado para no violar el reglamento de la OMC, por ejemplo, el proceso para determinar el equivalente de carbono de otros países debe ser transparente. Varias publicaciones (por ejemplo [aquí](#) y [aquí](#)) sugieren que esto es posible.

Cualquier impuesto fronterizo al CO₂ que se oriente hacia un único país incumpliría los requisitos para la política medioambiental de la OMC. Quedaría claro que los objetivos medioambientales se están utilizando para otros fines. Greenpeace no apoyaría este tipo de normativa.

¿Aplicar el impuesto fronterizo al CO₂ en una región no iría en detrimento de los trabajadores y trabajadoras de otras zonas?

No necesariamente. En cualquier caso Greenpeace solo apoyaría dicha política si incluye responsabilidades diferenciadas para los países menos desarrollados.

Greenpeace apoyaría una política bien diseñada y basada en una transición justa, una que rompa con el enfoque "empleo vs. medioambiente".

⁴ Hay que tener en cuenta que el sistema de solución de diferencias de la OMC está bajo fuertes presiones y es posible que no tenga un órgano de apelación operativo a partir de diciembre de 2019.

Posicionamiento de Greenpeace

Greenpeace apoyará el impuesto fronterizo al CO₂ **siempre que forme parte de un amplio conjunto de políticas que impulsen los objetivos de las medidas climáticas y de la biodiversidad** y nunca como un sustituto que sirva para debilitar otras normativas o políticas medioambientales.⁵

Además, el impuesto debe incluir algunos elementos de diseño importantes:

1. Se debe diseñar el impuesto fronterizo al CO₂ de forma que garantice que los colectivos con menor renta no soporten una carga adicional desproporcionada. Debe haber un plan de transición justo y creíble, con suficientes fondos para programas destinados a trabajadores, agricultores y consumidores con mayor probabilidad de verse afectados.
2. Los ingresos del impuesto deben utilizarse para garantizar una transición rápida y justa a una economía con cero emisiones netas de GEI.
3. El impuesto fronterizo al CO₂ no debe ser un complemento a las subvenciones y exenciones a la industria (por ejemplo, bajo el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE debe reemplazar a los derechos de emisión de carbono gratuitos de la industria).
4. Ninguna normativa del impuesto fronterizo al CO₂ debe centrarse en un país específico.
5. Dicha normativa debe contemplar responsabilidades diferenciadas para los países menos desarrollados en función de las emisiones históricas.

Es crucial que los Gobiernos que estén considerando implementar un impuesto fronterizo al CO₂ lo utilicen para establecer una política de descarbonización sólida para las industrias intensivas en carbono de ese país o región. Sobra decir que este es solo uno de los muchos aspectos que deben cambiar para lograr una [política comercial respetuosa con el clima](#).

Somos conscientes de que el impuesto fronterizo al CO₂ se puede utilizar como táctica de postergación o distracción por ello Greenpeace permanecerá atenta y se asegurará de que los esfuerzos se centran en soluciones prácticas que puedan provocar los cambios sistémicos que necesitamos.

⁵ Este es un [ejemplo](#) de lo que Greenpeace no apoyaría ya que respalda el impuesto fronterizo al CO₂ pero reemplaza o elimina el reglamento sobre las emisiones de fuentes estacionarias.