

## **Nota de Política**

# **Ajustes al carbono en la frontera**

**Los efectos sobre los flujos del comercio internacional**



*En este espacio de reflexión y debate hemos examinado la cuestión de los ajustes al carbono en la frontera en varias oportunidades, algunas hace ya un tiempo y otras más recientemente. La Fundación Torcuato Di Tella también ha publicado algunas notas de análisis sobre el mismo asunto, con el objetivo específico de considerar la competitividad climática de la Argentina en el contexto de las transiciones socioeconómicas globales.*

*En ambos casos poníamos énfasis en destacar la importancia de los efectos que esta herramienta fiscal podía tener sobre los flujos del comercio internacional en el marco de una economía global cuyo presupuesto de carbono inexorablemente tiende a cero y, en particular, las consecuencias en términos de la producción transable de bienes y servicios de la Argentina.*

## **AJUSTES AL CARBONO EN LA FRONTERA: los efectos sobre los flujos del comercio internacional**

---

*Hernan Carlino (FTDT)*

*Luciano Caratori (FTDT)*

*Micaela Carlino (FTDT)*

De modo general, el propósito de un mecanismo de ajuste al carbono en la frontera, como el que un número de países desarrollados impulsa, es impedir las fugas de carbono que pueden resultar de asimetrías regulatorias entre países en materia de ambición en la mitigación del cambio climático. Para evitar que la cancha esté inclinada y se favorezcan las inversiones en países que tienen regulaciones más laxas o simplemente no las cumplen, un mecanismo de ajuste al carbono en la frontera procura que las emisiones de carbono incorporadas en los productos importados desde esos países sean sometidas al mismo (o aun mayor incluso) costo de carbono tal como se aplica a las emisiones de los productores domésticos que se supone tienen mayores gravámenes y esquemas vigorosos de *enforcement* del marco regulatorio en vigor.

Es claro que el principal objetivo ambiental declarado es evitar la fuga de carbono, pero este propósito resulta inevitablemente asociado al de atenuar tanto como sea posible la pérdida de competitividad en los mercados internacionales que esa fuga promueve.

Advertíamos entonces que el tema pasaba relativamente inadvertido en el país y que las cadenas de valor nacionales que en ciertos casos hacían parte sustantiva de cadenas de valor global, en particular, en aquellos sectores que comercian fuertemente con regiones que avanzaban rápidamente con la elaboración de estos mecanismos regulatorios y también aquellos actores económicos más involucrados con el comercio internacional no parecían advertir la seria amenaza que el mecanismo fiscal, que se empezaba por entonces a elaborar (para luego poner en marcha), efectivamente representaba.



Al respecto anotábamos en su momento<sup>1</sup> que los esfuerzos para desarrollar un marco regulatorio apropiado para establecer un mecanismo de ajuste al carbono en la frontera (CBAM, por sus siglas en inglés), que vienen desplegando algunos países desarrollados desde hace al menos un par largo de años, permiten anticipar dificultades crecientes en el acceso a mercados para aquellos países que carezcan, posterguen o no cumplan sus compromisos climáticos internacionales, especialmente en materia de mitigación, agregando que más recientemente esa exigencia se desplaza cada vez con mayor rigor a requerir una ambición más elevada en los compromisos climáticos nacionales.

Tal vez sea conveniente recordar aquí que los ajustes de carbono en la frontera (CBA, por sus siglas en inglés), también denominados 'mecanismos de ajuste del carbono en la frontera' (CBAM, por sus siglas en inglés), representan un conjunto de herramientas de política comercial<sup>2</sup> que apuntan a prevenir que una actividad económica carbono- intensiva se desplace desde jurisdicciones que tienen en vigor políticas climáticas relativamente astringentes, hacia otras que tienen políticas relativamente menos astringentes. Eso sucedería si ningún beneficio neto en lo que concierne a las emisiones globales de gases de efecto invernadero, sea mediante cambios en los patrones de inversión, o pérdidas en la participación de mercado que es capturada por socios comerciales con sistemas productivos más intensivos en carbono.

Aunque con ligeras diferencias en las denominaciones, todos los esquemas tratan de lograr el mismo objetivo que consiste en dar respuesta a las diferencias entre las políticas climáticas domésticas y la intensidad de emisiones resultante de la producción, entre diferentes socios comerciales.

Se supone luego, que al dar cuenta de esas diferencias en la ambición en la acción climática y, consecuentemente, en las emisiones que resultan de la producción de bienes, los ajustes al carbono en la frontera son designados para proteger la competitividad de la industria y de las actividades productivas e impedir que la producción (y las emisiones junto con ella) se traslade a países con procesos más contaminantes o más débiles e insuficientes estándares ambientales, lo que se conoce, como ya mencionamos, como 'fuga de carbono'.

Los ajustes en la frontera, además, tienen la capacidad potencial, afirman sus impulsores, de aumentar la efectividad ambiental de las políticas climáticas, al evitar desplazamientos de la actividad económica que condujeran a emisiones totales de gases de efecto invernadero más elevadas. Estas herramientas son percibidas, además, como una vía para proteger la competitividad de una industria al reducir los incentivos de las firmas a desplazar la producción que hoy realizan en el ámbito de la economía nacional al extranjero.

Los ajustes en la frontera típicamente consisten en la aplicación de tasas sobre los bienes importados, tasas que se basan en el volumen de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas durante la producción de esos mismos bienes. Los ajustes también

---

<sup>1</sup> <https://descarboniz.ar/wp-content/uploads/2021/08/2021-07-04-FTDT-Las-transiciones-globales-y-la-competitividad-clima%CC%81tica-de-Argentina.pdf>

<sup>2</sup> Con base fiscal



pueden incluir reembolsos o exenciones de las políticas domésticas para aquellos productores que exporten su producción.

Por otro lado, estos ajustes enfrentan cuestiones vinculadas con su compatibilidad con las reglas de la Organización Mundial del Comercio que pretenden proteger a los países de prácticas discriminatorias, e inclusive podría haber algunas controversias en el seno de las regulaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En este sentido, conviene destacar que algunas de las tensiones comerciales que se observan en la arena internacional constituyen un indicador útil de cuánto influyen hoy las políticas climáticas y qué peso han adquirido en algunas de las más recientes disputas geopolíticas, tecnológicas y también en materia de comercio internacional.

De modo que herramientas del tipo del ajuste de carbono en la frontera representan la expresión de un nuevo ítem que se incorpora a la negociación sobre el régimen climático internacional y eventualmente a la agenda de esa negociación, a la vez que debe considerarse cuidadosamente desde la perspectiva de las políticas nacionales, sobre todo para economías que aspiran a ser actores dinámicos en el comercio mundial y presumiblemente economías abiertas al mundo.

Así algunas de las más recientes tensiones comerciales entre la Unión Europea y los Estados Unidos, cuyos intercambios representan la mayor relación bilateral de intercambio comercial de bienes y servicios de la economía mundial, se corporizan o expresan por vía de políticas vinculadas precisamente a la acción climática.

Por ejemplo, el Acta de Reducción de la Inflación, una legislación federal de los Estados Unidos que apunta a contener la inflación mediante la reducción del déficit, con dimensiones climáticas, fiscales y sanitarias, incorpora un plexo de subsidios industriales amigables con el clima para propulsar la inversión doméstica en la producción de energía y en la industria y reducir las emisiones de GEI en un 40% para el 2030, así como negociar los precios de los medicamentos en el ámbito del sistema de Medicare. Esta iniciativa revela de que modo las mayores economías del planeta tratan de crear incentivos para contener los daños que provoca el cambio climático, reforzar la competitividad y motorizar el cambio tecnológico ajustándose a los acelerados desplazamientos que devienen de la introducción de las nuevas tecnologías.

Por contraste, la Unión Europea recorre un camino algo distinto que implica la aplicación de un impuesto a las importaciones de bienes con alta intensidad de carbono, que encarecería el costo de los bienes importados desde países con regulaciones laxas y escasa ambición climática, a lo que se agrega una estrategia de salida del uso de combustibles fósiles, hecha más urgente por la contienda bélica en la región y su impacto sobre la provisión de estos insumos energéticos, la extensión de la vigencia del esquema de comercio de emisiones de la Unión Europea (EU ETS, por sus siglas en inglés), la aceleración de los requerimientos de reducción de emisiones de la industria en esta década. Como parte de este conjunto de abordajes, la Unión Europea ha incorporado al CBAM como un componente central de la estrategia de descarbonización industrial bajo el *European Green Deal* en vigor.



En definitiva, el comercio mundial también deberá encontrar vías para ponerse en línea con el Acuerdo de París y desarrollarse en el marco de una economía verde y sostenible. Ese proceso será seguramente complicado y laborioso y las reglas relativas al intercambio de bienes y servicios deberán evolucionar paulatinamente para evitar las inconsistencias y garantizar incluso la coherencia en las excepciones, como ya le reclaman Alemania y Francia a los Estados Unidos, con relación a los acuerdos de libre comercio vigentes.

Finalmente, como una evidencia del avance, que parecería hoy inexorable, de la introducción de mecanismos de ajuste al carbono en la frontera, cabe mencionar que el 13 de diciembre, los negociadores del Consejo y del Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo sobre la naturaleza provisional y condicional del Mecanismo de Ajuste al Carbono en la Frontera (CBAM). Este acuerdo requiere ser confirmado por los embajadores de los estados miembros de la Unión Europea, y por el Parlamento Europeo, y ser adoptados por ambas instituciones antes que sea final.<sup>3</sup>

En lo que concierne a los productos y sectores que caen bajo el alcance de las nuevas reglas, el CBAM cubrirá inicialmente, se informa, un número de productos específicos en algunos de los sectores más carbono intensivos: hierro y acero, cemento, fertilizantes, aluminio, electricidad e hidrógeno, así como algunos precursores y un número limitado de productos aguas abajo. Las emisiones indirectas estarían también incluidas en la regulación de una manera bien circunscripta.

Bajo este acuerdo provisional, el CBAM comenzará a operar desde octubre de 2023 en adelante.

Como se observa se trata de un proceso en marcha que resulta necesario elucidar con el propósito de preparar las capacidades nacionales para dar respuesta a las exigencias que se plantean pues su introducción y consolidación dará lugar a un cambio progresivo de las modalidades de al menos una parte del comercio internacional.

Un rasgo central de esta legislación es que el contenido de carbono de los bienes que produce un país va a estar sujeto a verificación en los mercados y el mecanismo que se pone en vigor en un mercado bien importante contribuirá a determinar el precio con que ese bien habrá de llegar al mercado de destino, o incluso, en el límite, si cumplirá con las condiciones necesarias para hacerlo.

---

<sup>3</sup> Council of the EU Press release. 13 December 2022