

PRINCIPIOS ICC PARA LA FIJACIÓN DEL PRECIO DEL CARBONO

Movilizando los mercados para la transición
a las cero emisiones netas

Preparado por

la Comisión de ICC sobre Medio Ambiente y Energía
la Comisión de ICC sobre Fiscalidad

Con el apoyo de



Octubre de 2021



ÍNDICE

Parte I: Resumen ejecutivo

Parte II: Principios para la fijación del precio del carbono

Parte III: Contexto

Parte IV: Retos y oportunidades

I. RESUMEN EJECUTIVO

El impulso a favor de las medidas climáticas sigue creciendo. La reciente oleada de compromisos y promesas¹ de los países contra el cambio climático supone un nuevo y prometedor alineamiento de ambiciones y acciones para hacer frente a la crisis climática y garantizar una recuperación inclusiva, justa y resiliente. De forma parecida, las promesas corporativas de reducir a cero las emisiones de carbono representan una mayor ambición en los compromisos de carácter voluntario.²

Para alcanzar las emisiones netas iguales a cero en el año 2050 y mantener el aumento de la temperatura global en 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales –de acuerdo con la última y más avanzada información científica– la inversión anual total necesaria, solo en el sector energético, debería más que triplicarse para el año 2030.³

El tipo de inversiones necesarias para lograr con éxito la transición hacia un sistema energético y una economía de cero emisiones exigirá un alto nivel de cooperación y compromiso de todas las partes interesadas: la industria, los consumidores y, fundamentalmente, los gobiernos. Este hecho debería potenciar la coherencia, la cohesión y las soluciones globales que tengan en cuenta la interacción de los diferentes instrumentos y enfoques políticos, que faciliten el comercio y la inversión transfronterizas y que ayuden a establecer una igualdad de condiciones que reduzca las complejidades administrativas a las empresas. Estas últimas desempeñan un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático, y están preparadas y dispuestas a colaborar en este esfuerzo colectivo con los responsables de políticas y con un amplio espectro de partes interesadas. La transformación del sistema energético exige también más cambios a gran escala, con una colaboración sin precedentes entre industria, consumidores y, fundamentalmente, los gobiernos, que cuentan con el poder de establecer marcos políticos, regular los mercados y estimular la inversión en áreas clave para acelerar la transición hacia las cero emisiones netas.

La Cámara de Comercio Internacional (ICC) está implicada desde hace tiempo en las áreas de la sostenibilidad y la acción climática, y apoya firmemente los esfuerzos colectivos para hacer frente al cambio climático y limitar el aumento de la temperatura global a 1,5 °C. Apoyamos firmemente el uso de enfoques basados en el mercado y la implantación eficaz de una nueva fase en el comercio de emisiones, al amparo del artículo 6 del Acuerdo de París⁴, que es una parte esencial de la política climática internacional y refleja el reto global

- 1 Joe Biden, el presidente de los EE. UU., convocó a los líderes de 40 países a la Cumbre de Líderes sobre el Clima, en abril de 2021, donde se subrayó la urgencia de emprender una acción más decidida contra el cambio climático y los beneficios económicos que comportaría. Algunos de los mayores países emisores de gases de efecto invernadero (GEI) realizaron nuevas promesas climáticas, durante la cumbre y en los meses posteriores. Los EE. UU. anunciaron una nueva Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN) con el objetivo, para la economía norteamericana en su conjunto, de reducir los gases de efecto invernadero en un 50-52% por debajo de los niveles de 2005 para el año 2030. El Reino Unido fijó, por ley, el objetivo de reducción de emisiones más ambicioso del planeta, de un 78% en el año 2035 en comparación con los niveles de 1990. La Unión Europea ha aprobado leyes que imponen la neutralidad climática para el año 2050, y un objetivo colectivo de reducción neta de GEI (emisiones una vez deducidas las eliminaciones) de al menos un 55% para el año 2030 en comparación con el 1990. Tres países del *quad*, Australia, India y Japón, confirmaron, en su primera cumbre en persona en la Casa Blanca en septiembre de 2021, su intención de comunicar contribuciones nacionales (CDN) más ambiciosas en la COP26. Rusia, por su parte, anunció un plan de neutralidad en carbono para el 2060.
- 2 Por ejemplo, Graham, Jack (23/03/21): "[Net-Zero Emissions Targets Adopted By One-Fifth of World's Largest Companies](#)." ["El objetivo de cero emisiones netas, adoptado por una quinta parte de las mayores empresas del mundo".] Reuters, (28/10/21)
- 3 Consultar el informe de la Agencia Internacional de la Energía (mayo de 2021) *Net Zero by 2050 - A Roadmap for the Global Energy Sector*. [*Neutralidad en carbono para el 2050 - Hoja de ruta para el sector energético mundial*.]
- 4 El artículo 6 del Acuerdo de París se conoce como "el artículo de los mercados", pero también podría denominarse "el artículo de la cooperación internacional". Sus disposiciones abordan ejemplos específicos de cooperación que comportan el uso de resultados de mitigación transferidos internacionalmente (ITMO) para la consecución de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), así como la creación de un marco para crear mercados internacionales de carbono y de un marco para enfoques de cooperación internacional no relacionados con el mercado.

de emprender acciones ambiciosas en pro de la mitigación. Admitimos que los mecanismos de fijación del precio del carbono desempeñarán un papel fundamental en la consecución de las metas del Acuerdo de París.

Los mecanismos de fijación del precio del carbono tienen como objeto reflejar los costos externos de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y adoptan distintas formas. Pueden ser obligatorios o voluntarios, estar dirigidos por el sector privado, el público, a escala intraestatal o supranacional, y ser gestionados a través del comercio de derechos de emisión o mediante impuestos sobre el carbono. Un mecanismo de fijación del precio del carbono bien diseñado envía un mensaje claro sobre los costos de adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos, para estimular la actividad de reducción de emisiones. A pesar de no ser la respuesta perfecta, la fijación del precio del carbono es una herramienta política rentable, que autoridades públicas y empresas pueden emplear como parte de una estrategia climática más amplia.⁵

Diseñados adecuadamente, estos instrumentos podrían permitir que los países tuvieran metas más ambiciosas en sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN, o NDC por sus siglas en inglés), a la vez que se establecerían los fundamentos políticos para crear un sistema mundial de comercio de derechos de emisión.

5 E/C.18/2020/CRP.19. Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación: *Environmental Tax Issues. Chapter 2: An Introduction for Policymakers – Carbon Taxation Handbook. Note by the Secretariat*. [Cuestiones de tributación medioambiental. Capítulo 2: Introducción para los encargados de formular políticas - Impuestos sobre el carbono. Nota de la Secretaría].

ICC propone los siguientes principios y recomendaciones, basándose en lo aprendido hasta ahora, para ayudar a los responsables de políticas a elaborar políticas de fijación del precio del carbono en el marco de políticas climáticas efectivas para su aplicación a escala nacional, regional e internacional:

PRINCIPIOS ICC PARA LA FIJACIÓN DEL PRECIO DEL CARBONO

01



CENTRARSE en la reducción de emisiones de GEI como meta principal, incluida la prevención de fugas de dichos gases

06



FOMENTAR la vinculación internacional de los mecanismos de fijación del precio del carbono

02



CREAR un marco general confiable y predecible

07



RECONOCER que no existe un único mecanismo válido para todos los casos

03



FOMENTAR la coherencia entre las políticas climáticas, energéticas, comerciales y fiscales

08



ASOCIAR los mecanismos de fijación del precio del carbono a la inversión en la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos

04



CREAR un marco de transparencia claro y sólido

09



GARANTIZAR la cooperación internacional para que exista una mayor coherencia a escala global

05



MANTENER la accesibilidad y la asequibilidad de fuentes de energía bajas en carbono y limpias

10



DESARROLLAR mecanismos a través de consultas incluyentes y transparentes con las empresas y con otras partes interesadas clave

ÍNDICE →

ICC cree que estos principios deben ser parte esencial de los enfoques nacionales e internacionales sobre el cambio climático para el creciente número de países que se deciden a emplear mecanismos de fijación del precio del carbono. Los principios también deberían tenerse en cuenta al desarrollar instrumentos basados en el mercado en virtud del artículo 6 del Acuerdo de París.

II. PRINCIPIOS ICC PARA LA FIJACIÓN DEL PRECIO DEL CARBONO

Basándose en un amplio abanico de experiencias empresariales, ICC ha desarrollado los principios que se detallan a continuación, que deberían tenerse en cuenta para desarrollar instrumentos basados en el mercado en virtud del artículo 6 del Acuerdo de París, con el fin de:

- > hacer frente al cambio climático en las escalas cuantitativa y temporal necesarias, independientemente de la ubicación, y al menor costo para los consumidores y la sociedad;
- > evitar distorsiones económicas y competitivas entre regiones y sectores, con el fin de lograr reducciones de emisiones netas a escala global evitando, al mismo tiempo, el desplazamiento de emisiones entre sectores y entre regiones (fuga de carbono); y
- > que los responsables de políticas brinden a las empresas marcos inmediatos, a medio y a largo plazo, así como claridad en sus políticas, en apoyo de sus decisiones de inversión.

Los principios tienen por objeto ayudar a los responsables de políticas a encontrar soluciones equilibradas al elaborar e implantar mecanismos de fijación del precio del carbono para ayudar a los países a alcanzar cuatro objetivos principales:

- > reducir a la mitad las emisiones de GEI para el año 2030 y alcanzar las cero emisiones netas para el 2050, reduciendo las emisiones y aumentando las eliminaciones, de acuerdo con la última y más avanzada información científica;
- > contribuir a lograr el objetivo histórico de 100.000 millones de USD de financiación climática, y triplicar la inversión anual en tecnologías de emisiones bajas o nulas hasta los 3,5 billones de USD en el 2030, fomentando aún más la actividad urgente contra el cambio climático y dando apoyo en sus esfuerzos a los agentes vulnerables, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) [[ODS 13](#)] de las Naciones Unidas y, al mismo tiempo;
- > mantener los precios de la energía, también a través de políticas complementarias, en niveles que no impidan el acceso de los consumidores a una energía asequible y limpia [[ODS 7](#)], no obstaculicen el crecimiento económico ni la creación de empleo [[ODS 8](#)] y no sobrecarguen la industria; y
- > permitir la operación continua y eficiente de la actividad empresarial, la innovación y el desarrollo de infraestructuras [[ODS 9](#)].



Los mecanismos de fijación del precio del carbono han de ser concebidos y diseñados para centrarse en la reducción y eliminación de emisiones de acuerdo con los objetivos climáticos de 2030 y 2050. El mecanismo ha de formar parte de una política coherente que aborde el clima, la energía, el comercio y la fiscalidad con este claro enfoque. La eficacia de esta política podría resentirse si se persiguen múltiples objetivos, por ejemplo, aumentar la cuota de energías renovables, mejorar la eficiencia energética o, simplemente, aumentar los ingresos. Cuando haya múltiples objetivos, debe priorizarse la reducción de carbono.

La reducción de emisiones de carbono debería abordarse, preferentemente, mediante la acción global. Si se ponen en marcha mecanismos de fijación del precio del carbono locales o regionales, lo ideal es que converjan, con el tiempo, para crear condiciones equitativas globales con requisitos comparables de reducción. Hasta que no se dé esta circunstancia, es importante que los mecanismos de fijación del precio no conduzcan al desplazamiento de emisiones entre regiones. El mero hecho de trasladar la inversión, la producción y las emisiones a otras regiones puede dar lugar a la fuga de carbono, no reducirá necesariamente las emisiones globales y, por lo tanto, puede que no tenga un beneficio climático neto.

Atendiendo a la interacción de las políticas climáticas con el comercio internacional, ICC cree que alinear los marcos de políticas climáticas con los de sostenibilidad debería ser una prioridad principal: las políticas deberían diseñarse para obtener resultados significativos contra el cambio climático, para respaldar el comercio sostenible y la financiación comercial y también para crear una mayor convergencia mundial que evite distorsiones que podrían socavar el comercio internacional.

Los responsables de políticas deben abordar con claridad la preocupación sobre la fuga de carbono para aquellos sectores que compiten a escala mundial y para aquellos otros que no están en condiciones de repercutir los costos adicionales derivados de la fijación del precio del carbono. ICC apoya el desarrollo de un enfoque multilateral que cumpla con los objetivos climáticos sin poner en riesgo las normas comerciales.⁶

Cualquier enfoque de este tipo, que busca prevenir la fuga de carbono, como son los derechos gratuitos en los sistemas de comercio de emisiones, la reducción de tasas en los impuestos sobre el carbono, o la introducción de ajustes en frontera, debe tenerse en cuenta y diseñarse de forma cuidadosa y proporcionada. Deberán ser compatibles con los tratados y acuerdos internacionales, especialmente con las normas y los principios de no discriminación de la OMC. El cumplimiento con las normas de la OMC dependerá de la estructura e implantación de las medidas políticas para prevenir la fuga de carbono. Es imperativa la colaboración con los gobiernos y empresas extranjeras para evitar toda complejidad administrativa que comporte obstáculos adicionales a las empresas.

⁶ Consultar las últimas declaraciones de la OCDE sobre la fijación de un precio internacional del carbono, la propuesta del FMI sobre un precio mínimo internacional del carbono, y también las peticiones de la OMC y del Banco Mundial para establecer un precio global del carbono.

02 **CREAR** un marco general confiable y predecible



Para que las empresas puedan tomar decisiones de inversión, es esencial que se cree un marco de condiciones generales en el que se pueda confiar, y con perspectivas tanto inmediatas como a medio y largo plazo en lo que respecta a las políticas nacionales e internacionales relativas al clima, la energía, el comercio y la fiscalidad. Este marco de condiciones generales, y estas perspectivas, proporcionan los elementos más importantes para que los mecanismos de fijación del precio del carbono cumplan su objetivo, que consiste en reducir las emisiones y seguir aumentando las eliminaciones y, con este objetivo, impulsar las inversiones adecuadas. Sin embargo, estas inversiones necesitan plazos adecuados y expectativas confiables sobre los precios futuros del carbono. Las inversiones ni ocurren ni pueden adaptarse de la noche a la mañana, especialmente las de la magnitud necesaria para abordar el cambio climático, la reducción de emisiones de carbono y la transición energética. Un enfoque general incoherente o impredecible, tanto a escala nacional como internacional, limitará de forma inevitable la efectividad de cualquier mecanismo de fijación del precio del carbono y la de otras políticas públicas, o incluso eliminará su capacidad de conseguir reducciones en la emisión de carbono.

La simplicidad y la rentabilidad también deben ser objetivos clave. El objetivo climático debe estipularse con claridad y ser mensurable, teniendo en cuenta el impacto competitivo en las empresas afectadas.

03 **FOMENTAR** la coherencia entre las políticas climáticas, energéticas, comerciales y fiscales



Los mecanismos de fijación del precio del carbono pueden diseñarse de diferentes maneras. Por ejemplo, pueden adoptar la forma de impuestos, la de comercio de derechos de emisión o la de regímenes híbridos. Otras formas de fijar este precio pueden ser la recompensa directa de la reducción de emisiones o incluso la recompensa por el uso de energías con menos carbono o bien por el uso de energías renovables, pagando así por tener un menor impacto medioambiental. Es importante que haya coherencia entre la aspiración de recompensar la reducción de emisiones y la política fiscal nacional y subnacional. Las medidas contra el cambio climático adoptadas por la empresa deben considerarse un gasto empresarial ordinario. Como tal, debería ser deducible a efectos del impuesto de sociedades. En la actualidad, algunos países limitan las deducciones si no se demuestra claramente que generarán beneficios futuros para la empresa. La relevancia de los mecanismos de fijación del precio del carbono debe abordarse y aceptarse de antemano. Por lo tanto, la deducción de todos los gastos relacionados con las medidas climáticas debería ser, en principio, aceptable.

Actualmente asistimos a un incremento de esfuerzos para alinear los instrumentos de política fiscal con las herramientas de política climática. Los ministros del G20, en el Simposio de Alto Nivel del G20 sobre Política Fiscal y Cambio Climático, a principios de este año, acordaron que alcanzar el objetivo común de cero emisiones netas para

mediados de siglo es una prioridad, y que la política fiscal puede ayudar a lograr este objetivo de manera eficaz e inclusiva.

Los gobiernos que utilizan mecanismos de fijación del precio del carbono deben prestar especial atención a las posibles interacciones con otros instrumentos, y examinar a conciencia cómo coordinar y alinear sus instrumentos de política climática y energética. Para ello, es vital que las políticas se calibren de manera que se eviten los solapamientos y las incoherencias y, siempre que sea posible, que no se afecten negativamente entre sí. Los conflictos deben evitarse mediante una diplomacia climática activa, algo especialmente importante en las medidas políticas comerciales que impongan un precio al carbono de los bienes importados para alinearlos con el precio nacional del carbono.

Hay que procurar que las acciones emprendidas para gestionar los mercados del carbono no repercutan negativamente en la política monetaria.

04 CREAR un marco de transparencia claro y sólido



Los mecanismos de fijación del precio del carbono deben ser transparentes, basarse en criterios sólidos de reducción de emisiones y apoyarse en un marco jurídico claro.

En particular, sería útil contar con un marco de políticas que permita implantar la fijación del precio del carbono en un nivel inicial calculado para evitar graves trastornos económicos, pero con una clara trayectoria de incremento de precios hasta el nivel que determinen las reducciones requeridas de emisiones. Un marco de políticas como este puede limitar las pérdidas económicas iniciales y reducir la resistencia al plan, al tiempo que permite a las empresas alinear sus inversiones a más largo plazo basándose en los altos precios del carbono.

La reducción de emisiones y las eliminaciones, especialmente si están cubiertas por un mecanismo de fijación del precio del carbono, tienen que disponer de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV, del inglés *measurement, reporting and verification*) basándose en criterios internacionalmente aceptados. Un planteamiento transparente y coherente del MRV en todos los sectores y jurisdicciones resulta importante no solo por la rendición de cuentas en cuanto a la reducción y eliminación de emisiones, sino también para generar confianza entre países y regiones en cuanto a la idoneidad y comparabilidad de sus objetivos de reducción. Un sólido marco de MRV constituye un elemento importante para garantizar la seguridad de las inversiones a largo plazo en proyectos de mitigación a pequeña y a gran escala, y ayudará a fomentar, entre otras cosas, la divulgación de la información sobre la huella de carbono en la cadena de suministros, en todas las etapas de la producción, y contribuir así a la descarbonización general de la industria.

Por último, el Monitoreo, Reporte y Verificación de las emisiones y las eliminaciones / sumideros / compensaciones de carbono de la misma manera proporcionará una base sólida y alineada para vincular los mecanismos de fijación del precio del carbono y otras iniciativas de convergencia de políticas nacionales. Si se crean instrumentos nacionales o subnacionales, al utilizar el MRV con criterios internacionalmente aceptados los sistemas serán intrínsecamente comparables, incluso si el alcance o el nivel de precios son diferentes. Unos criterios MRV claros y acordados internacionalmente también facilitarán

el desarrollo de sustitutos de emisiones, en el caso y en la medida en que las propias emisiones no puedan medirse completamente [por ejemplo, en el transporte]. Al crear estos marcos, es importante aprovechar y seguir armonizando e integrando los marcos e iniciativas ya existentes, como son, entre otros, el grupo de trabajo sobre la Divulgación de Información Financiera relacionada con el Clima, los estándares GRI (Global Reporting Initiative), la iniciativa para las Normas Internacionales de Información Financiera y las medidas sobre elaboración de informes de sostenibilidad o taxonomía propuestas por la Unión Europea.

05

MANTENER la accesibilidad y la asequibilidad de fuentes de energía bajas en carbono y limpias



Independientemente de los mecanismos de fijación del precio del carbono que se elija, las cargas financieras que de él se deriven deben permanecer en un nivel razonable, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y el principio de reconversión justa. El Acuerdo de París estipula que las partes en dicho acuerdo deberían tener en cuenta los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional. En el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, o UNFCCC por sus siglas en inglés), la cuestión de la reconversión justa se considera uno de los impactos sociales de las políticas y acciones climáticas.

Los responsables de políticas deben encontrar un equilibrio, a la hora de implantar este instrumento, que permita alcanzar las dos metas siguientes:

- en primer lugar, reducir las emisiones y activar inversiones en tecnologías con bajas emisiones de carbono; y
- en segundo lugar, mantener los precios de la energía en un nivel razonable que equilibre la necesidad de incorporar el costo de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos sin sobrecargar la industria ni impedir el acceso de los consumidores a la energía.

Teniendo en cuenta los principios previos, los mecanismos de fijación del precio del carbono pueden combinarse con medidas selectivas para aliviar la carga que supondría el incremento de los precios energéticos para los consumidores vulnerables, de manera que dichas medidas no minen el impacto social de las medidas de fijación del precio del carbono.

Para los consumidores, así como para la industria, es importante tener en cuenta el efecto global que las diferentes medidas de fijación del precio, combinadas con otras de diferente tipo, puedan tener sobre la carga general.

06**FOMENTAR** la vinculación internacional de los mecanismos de fijación del precio del carbono

Los mecanismos de fijación del precio del carbono han de permitir que los países vinculen con rapidez sus respectivos enfoques. Esta vinculación de mecanismos e instrumentos puede mejorar la rentabilidad, al reducir los costos económicos globales, y para ciertos sectores puede reducir los riesgos de fuga de carbono y las desventajas competitivas. Al mismo tiempo, puede incrementar las opciones económicamente viables para las acciones de mitigación en diferentes regiones.

A fin de avanzar en un enfoque más inclusivo de la fijación del precio del carbono y de los instrumentos que se vinculan, no debería ahorrarse en esfuerzos para diseñar e implantar todos los mecanismos en consonancia con las normas comerciales internacionales y evitar la creación de obstáculos comerciales. El uso de un sistema MRV de base internacional optimiza las posibilidades de alineación global. Limitar los obstáculos e incrementar la cobertura de los mecanismos de fijación del precio del carbono también debería mejorar la rentabilidad de dichos instrumentos, al reducir la complejidad de la cobertura de la fijación del precio para los procesos de producción y las líneas de suministro transfronterizas.

07**RECONOCER** que no existe un único mecanismo válido para todos los casos

En principio, ICC considera que los enfoques que engloban toda la economía, y que abarcan todos los sectores relevantes en el contexto de un marco de políticas globales, ofrecen las mejores oportunidades de minimizar los costos sociales de la mitigación. Al mismo tiempo, se reconoce que ampliar la fijación del precio del carbono a algunos sectores de la economía podría suponer un aumento significativo en términos de complejidad y administración.

Cuanto mayor sea el alcance de las posibilidades de reducción de emisiones al amparo de un mecanismo de fijación del precio del carbono, más opciones rentables de reducción de emisiones podrán identificarse. El alcance de los incentivos para acciones de mitigación con un impacto óptimo dependerá de la amplitud de segmentos de la sociedad y de los sectores económicos que estén afectados.

En términos generales, la armonización de los instrumentos puede ser ventajosa en lo que respecta a la reducción de costos globales. Sin embargo, también cabe reconocer que en este momento no existe un enfoque único que sea válido para todos los sectores económicos y para todos los segmentos de la sociedad, y que no todas las necesidades sectoriales específicas pueden incluirse en un único instrumento. Por ejemplo, si bien un enfoque de límites y comercio de emisiones, basado en el mercado, puede garantizar que se cumpla un determinado objetivo de mitigación, el exclusivo uso de un impuesto sobre el carbono también incentivará la acción de mitigación, pero no podrá garantizar que se consiga un determinado objetivo de reducción de emisiones.

Si diferentes sectores tuvieran diferentes costos de reducción para cambiar el comportamiento, se da un argumento para fijar precios diferentes, pero es algo que debería ser temporal. Debe abordarse la posición competitiva de las industrias

expuestas al comercio hasta que se apliquen globalmente mecanismos consistentes de fijación del precio del carbono.⁷ Todos los mecanismos deben utilizarse de forma proporcional⁸ y diseñarse de acuerdo con las normas de la OMC y los principios de no discriminación.

Además, las posibles implicaciones sociales de los instrumentos políticos que se hayan seleccionado deberían abordarse a través de enfoques de políticas integrales y coherentes con el resto de los principios [por ejemplo, principios que garanticen la accesibilidad y la asequibilidad de recursos energéticos bajos en carbono y limpios].

08

ASOCIAR la fijación del precio del carbono a la inversión en la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos



Junto con las inversiones empresariales, se requerirá un importante gasto público para garantizar que se alcanzan las metas contra el cambio climático. A diferencia de las disposiciones reguladoras, que se centran en la reducción del carbono, los mecanismos de fijación del precio del carbono tienen, como ventaja adicional, la generación de ingresos públicos. Por lo tanto, un importante principio es que los gobiernos tendrán que evaluar detenidamente cómo utilizar los ingresos generados. Debe tenerse en cuenta la pérdida de competitividad de las empresas, para compensarla, al igual que la necesidad de mitigar el impacto de los precios sobre los consumidores, la pobreza energética y otros aspectos sociales. Al incrementar los impuestos sobre el carbono, los gobiernos han de analizar reducciones acordes en otros impuestos, en el marco de su política fiscal general. Si se lleva a cabo de forma ponderada y bien orientada, este enfoque podría eliminar los obstáculos preexistentes al crecimiento y el empleo locales. Sin embargo, si se utiliza para compensar el deterioro competitivo o el impacto en los precios, el uso de los ingresos debe orientarse de modo que impulse una mayor adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. Por ejemplo, invertir los ingresos en la rehabilitación de la eficiencia energética, en viviendas de bajos ingresos, ayudaría a reducir las facturas de energía y equilibraría el aumento de las tarifas. El enfoque debería diseñarse de modo que apoye la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.

Cuanto más éxito tenga un mecanismo de fijación del precio del carbono para reducir las emisiones, menos ingresos recibirá el gobierno a lo largo del tiempo. Por lo tanto, analizar el uso de los ingresos y garantizar que al menos una parte se tiene en cuenta para la mitigación del cambio climático, la adaptación y el gasto en transición energética se califica de buena práctica para aprovechar la fijación del precio del carbono y disociar el crecimiento de los impactos medioambientales negativos.

Las iniciativas de fijación del precio del carbono pueden generar ingresos gubernamentales adicionales, pero serán difíciles de prever, al igual que el impacto (positivo o negativo) en otras fuentes de ingresos gubernamentales (por ejemplo, el aumento de costos puede reducir los ingresos por el impuesto de sociedades o los impuestos al consumo a corto plazo, y dar lugar a la modificación de las bases imponibles

7 Los mecanismos de ajuste fronterizo al precio del carbono se están analizando actualmente en Europa, así como en otras regiones, y tendrán que examinarse más detenidamente en cuanto al cumplimiento de las normas de la OMC y los principios de no discriminación.

8 Los mecanismos deben centrarse en garantizar la reducción de emisiones de carbono y no, por ejemplo, en incrementar los ingresos.

y las cuotas tributarias a largo plazo). Los gobiernos deben llevar a cabo una planificación estratégica, y revisarla con frecuencia, para asegurarse de que los ingresos procedentes de todos los impuestos, incluyendo las iniciativas de fijación del precio del carbono, les permiten cumplir con sus compromisos de reducción de carbono y con otros compromisos de gasto social, de modo que se fomente adecuadamente la reducción del carbono en toda la economía, en lugar de socavarla.

ICC cree que la introducción de mecanismos de fijación del precio del carbono es más eficaz para disociar el crecimiento a la vez que se aborda el cambio climático si la introducción de dicha fijación del precio forma parte de un enfoque más integral, teniendo en cuenta los activos económicos presentes, el desarrollo esperado en los activos naturales y la población, así como los obstáculos potenciales al crecimiento y el desarrollo locales.

09

GARANTIZAR la cooperación internacional para que exista una mayor coherencia a escala global



El éxito de la transición hacia un futuro con cero emisiones netas necesitará un alto nivel de cooperación y compromiso de todas las partes interesadas para mejorar la coherencia, la consistencia y las soluciones integrales que tienen en cuenta la interacción de los diferentes instrumentos y enfoques políticos para lograr los objetivos de política medioambiental y climática.

Los instrumentos y mecanismos deben concebirse y diseñarse de manera que puedan implantarse de la forma más global posible, ya sea de forma inmediata o, cuando sea necesario, por etapas, teniendo en cuenta los aspectos transfronterizos y el impacto en las cadenas de valor internacionales. El diseño y la implantación de estos aspectos transfronterizos deben respetar los acuerdos internacionales y favorecer la resolución en un entorno internacional. La cooperación internacional y el objetivo de ser coherentes a escala global debería evitar la creación de posiciones asimétricas, que afectarían a la competitividad de los países y también generarían disputas comerciales. La cooperación internacional resulta clave para desarrollar enfoques coherentes y armonizados, que son clave para proporcionar un marco global que facilite el comercio y la inversión transfronterizos y el crecimiento económico.

Se necesita una mayor coherencia, claridad y coordinación entre los sistemas regionales, nacionales y supranacionales de fijación del precio del carbono para reducir el riesgo de fragmentación. Este factor será crucial para sentar las bases de la finalización con éxito de las negociaciones que se llevan a cabo al amparo del artículo 6 del Acuerdo de París en la COP26.



ICC demuestra el valor y la necesidad de disponer de un enfoque multilateral y de múltiples partes interesadas para desarrollar e implantar mecanismos efectivos de fijación del precio del carbono. Al desarrollar sus marcos políticos, los gobiernos deben consultar a las empresas y a otros grupos de interés, como parte integral de este proceso, en aras de maximizar la transparencia y la comunicación clara con las empresas y la sociedad en general. Los gobiernos también deben intentar minimizar la complejidad, para reducir los costos administrativos y de cumplimiento para las empresas. La consulta y diálogo continuos con las empresas y con otras partes interesadas son esenciales a la hora de diseñar, implantar y actualizar los marcos políticos.

Los gobiernos deben crear entornos jurídicos estables y predecibles que proporcionen a las empresas una base para diseñar estrategias a largo plazo que sean efectivas en términos económicos y medioambientales.

Los nuevos instrumentos, así como los cambios en la legislación existente, deben introducirse con la suficiente antelación para evitar la alteración de los planes de inversión.

III. CONTEXTO

Para evitar un impacto climático catastrófico y un daño irreversible a nuestras sociedades y economías, debemos mantener el aumento de la temperatura en 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales. Para ello, es necesario reducir a la mitad las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para el año 2030, y alcanzar las emisiones netas cero para el 2050.⁹ El último informe publicado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) en agosto de 2021, *Cambio climático 2021: la base científica*, no hace sino subrayar este imperativo mundial. Los recientes fenómenos meteorológicos extremos demuestran que es imperativo que todas las partes interesadas actúen contra el cambio climático de forma firme y urgente, en línea con el [Acuerdo Climático de París](#) y de acuerdo con la última y más avanzada información científica.

El cambio masivo de sistemas que será necesario no puede lograrse únicamente mediante la intervención del sector público. La mayoría de las nuevas inversiones tendrán que llevarse a cabo desde el sector privado. Existen evidencias, y un mayor reconocimiento, de que solo podrá llevarse a cabo un aumento significativo de las inversiones si se ajustan las condiciones de los marcos políticos y si se fijan de forma adecuada los precios de las emisiones para determinar la viabilidad de la descarbonización.

ICC respalda firmemente los esfuerzos colectivos para hacer frente al cambio climático y limitar el incremento de la temperatura a 1,5 °C. Apoyamos firmemente el uso de enfoques basados en el mercado, al amparo del Acuerdo de París, mediante la implantación con éxito, por parte de los Estados, del comercio de emisiones en virtud del artículo 6 de dicho acuerdo, [o a través de mercados voluntarios de carbono] con el fin de que alcancen sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs).

⁹ Consultar el *Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales* (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf)

El Fondo Monetario Internacional calcula que el precio promedio mundial del carbono es, actualmente, de 2 USD por tonelada de CO₂, y que tendría que aumentar hasta los 75 USD para el año 2030¹⁰, para frenar las emisiones en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París y crear un camino rentable para alcanzar las cero emisiones netas. Los últimos estudios sugieren que se necesitaría un precio global de más de 100 USD por tonelada de CO₂, ya en la década de 2020, para alcanzar los 1,5 °C. Sin embargo, el contraste entre los precios de carbono “ideales” en los modelos de sistemas energéticos y los precios en el mundo real sigue siendo muy marcado, y establecer cuál es el nivel adecuado de dicho precio, y cómo debería cambiar con el tiempo, sigue siendo un reto.¹¹

Se han implantado más de 60 esquemas de fijación del precio del carbono en todo el mundo, incluidos los impuestos sobre el carbono, mientras que otros todavía siguen desarrollándose. Este hecho ha generado un panorama internacional fragmentado en cuanto a políticas climáticas, agravado además por la complejidad administrativa. La arquitectura de estos esquemas se está volviendo, progresivamente, más ambiciosa, con controles más estrictos, fijación de límites máximos, asignación de subastas y retiradas, así como con la introducción de ajustes para el comercio transfronterizo de derechos de emisión. La comunidad política mundial y el sector privado siguen aprendiendo de la experiencia práctica de estos diferentes enfoques (y de sus consecuencias inesperadas o imprevistas), y está claro que los sistemas más avanzados de fijación del precio del carbono todavía están en evolución y que el sector privado sigue desempeñando un papel indispensable.

Los mecanismos de fijación del precio del carbono serán cada vez más importantes a medida que aumente la presión sobre los países para alcanzar sus objetivos climáticos y para obtener la financiación necesaria. Según el último [Informe de síntesis sobre NDC de la CMNUCC](#), las últimas NDC disponibles de las 191 Partes, tomadas en conjunto, suponen un aumento considerable de las emisiones globales de GEI en el 2030 en comparación con el 2010, de alrededor del 16%. Este aumento, a menos que se adopten medidas de inmediato, podría provocar un incremento inaceptable de la temperatura del orden de 2,7 °C a finales de siglo.

Existe una oportunidad importante para avanzar en los enfoques sobre la fijación del precio del carbono, así como para lograr un acuerdo sobre normas efectivas y transparentes para el Artículo 6, sobre todo porque los gobiernos carecen de orientaciones específicas sobre el diseño inteligente de políticas sobre fijación del precio que apoyen la economía real e incentiven una mayor acción y ambición climática.

Los responsables de políticas deben tratar de utilizar los instrumentos políticos más adecuados para lograr nuestros objetivos climáticos, así como los ODS más genéricos de las Naciones Unidas. Los parámetros de diseño de los instrumentos políticos deberían proporcionar un marco que respalde las políticas climáticas de la manera más eficiente, desde el punto de vista económico, para que afecte al comportamiento de la manera también más eficiente desde el punto de vista económico. Este marco debe diseñarse en el contexto general de los marcos climático, energético, comercial y fiscal, y ser coherente con ellos.

¹⁰ Consultar el informe del FMI/OCDE para el G20 (Abril 2021) [Tax Policy and Climate Change](#).

¹¹ Consultar <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-environ-102017-025817>

IV. RETOS Y OPORTUNIDADES

Situación de los mecanismos de fijación del precio del carbono ^{12 13}

El informe *State and Trends of Carbon Pricing 2021* [Situación y tendencias de la fijación del precio del carbono 2021], publicado por el Grupo del Banco Mundial en mayo de 2021, indica que el uso de mecanismos de fijación del precio del carbono, a escala mundial, se incrementó desde 58 impuestos sobre el carbono y regímenes de comercio de derechos de emisión (ETS, por sus siglas en inglés), en el 2020, hasta 64 mecanismos de fijación del precio en el 2021. Este incremento se produjo a pesar de la crisis de la COVID-19. Sin embargo, la fijación del precio del carbono todavía no ha alcanzado todo su potencial para impulsar la reducción global de emisiones: las iniciativas de fijación del precio del carbono afectan a menos de una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Si bien hay algunos países y regiones que avanzan rápidamente, la ambición varía entre los diferentes países, con un precio promedio mundial de emisiones de tan solo 2 USD por tonelada. En consecuencia, algunos países y regiones con precios del carbono altos, o bien al alza, están considerando la posibilidad de gravar el contenido de carbono de la mercancía que importan de países que carecen de enfoques similares.

Sin embargo, es fundamental contar con un enfoque más sólido y coordinado en la fijación del precio del carbono si queremos alcanzar las metas del Acuerdo de París. Ahora que los gobiernos se preparan para la reunión de la COP26 en Glasgow, en noviembre, surge la oportunidad de avanzar significativamente en la implantación global, efectiva y transparente del artículo 6 del Acuerdo de París, estableciendo las condiciones marco para una fijación del precio eficaz del carbono con la finalidad de desbloquear las inversiones necesarias.

Retos y oportunidades clave basados en la experiencia de la industria en los esquemas nacionales existentes

Muchas empresas y sectores ya tienen experiencia con los mecanismos de fijación del precio del carbono en las políticas y regulaciones públicas. El sector energético, así como otros sectores industriales, a menudo están obligados a reducir de forma significativa sus emisiones en virtud de políticas nacionales contra el cambio climático. Pueden surgir nuevas oportunidades empresariales cuando la fijación del precio del carbono conlleva inversiones en la industria y en los hogares privados, o incluso en otras áreas económicas. Las empresas también han explorado la fijación del precio y el comercio de derechos de emisiones de forma interna, con el fin de incentivar la eficiencia energética, ayudar a identificar riesgos y guiar sus decisiones de inversión.

El objetivo de la fijación del precio del carbono es incentivar el cambio de comportamiento de todas las partes interesadas: las autoridades públicas, los hogares, las empresas y las instituciones financieras... como una aportación consciente a los mercados, incluyendo también los energéticos, pero no únicamente. Para que la fijación del precio sea un motor eficaz de la mitigación y adaptación del cambio climático, ha de diseñarse de manera que incentive actividades de baja o nula emisión de carbono, ha de generar ingresos en

¹² Consultar el informe *State and Trends of Carbon Pricing 2021* [Situación y tendencias de la fijación del precio del carbono 2021], del Grupo Banco Mundial.

¹³ Consultar *Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading*, [Tasas efectivas de carbono 2021: Fijación del precio de las emisiones de carbono mediante impuestos y comercio de derechos de emisión] de la OCDE.

las inversiones que sean necesarias para las infraestructuras energéticas alternativas, para el uso de suelo, para la industria y para los sistemas de infraestructura, y ha de garantizar que dichos ingresos se distribuyen adecuadamente.

Es posible que la fijación del precio del carbono, ya sea mediante el comercio de emisiones, los impuestos sobre el carbono o por otras circunstancias, incremente los costos de producción y consumo. Por lo tanto, aún resulta más importante diseñar políticas del modo más eficaz posible para mitigar esta posibilidad tanto como se pueda. La fijación del precio del carbono, incluidos los impuestos para aplicar políticas contra el cambio climático, repercute en los mercados. Por lo tanto, hay que tener en cuenta las consecuencias no deseadas de esta repercusión al elegir y diseñar los mecanismos más apropiados de fijación del precio.

Lo más deseable es que estas consecuencias no deseadas se tengan en cuenta en toda la cadena de valor de producción y consumo. Para incrementar la eficacia, es importante garantizar que se escoge el instrumento más eficiente para fomentar la reducción del carbono en la economía. También hay que tener en cuenta los aspectos transfronterizos. Dado que cada vez habrá más jurisdicciones con diferentes mecanismos de fijación del precio del carbono, será necesario prestar especial atención para evitar que se repita la fijación del precio sobre el mismo carbono a través de múltiples instrumentos que se solapan entre ellos, ya sea en el mismo país o entre jurisdicciones diferentes. Por ejemplo, el diseño de la tarificación debe evitar añadir un precio sobre el carbono en un país cuando ya se ha tarificado en otro. El diseño también debería tener en cuenta la reducción del precio por el carbono no emitido o reducido en otro punto de la cadena de valor de la empresa. Para abordar debidamente esta posible doble fijación del precio, las medidas de fijación del precio del carbono deben procurar utilizar un sistema estandarizado de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV).

Al considerar la tributación por el carbono como un instrumento, es importante tener en cuenta que dichos impuestos se recaudan generalmente a nivel nacional, y no de forma coordinada y a escala mundial (o de grandes regiones), por lo que deben tenerse en cuenta los aspectos del comercio transfronterizo, y sus efectos en la fijación del precio, causados por dichas normas fiscales nacionales. Las normas fiscales también suelen estar sujetas a disposiciones constitucionales más estrictas.

Los parámetros de diseño de la fiscalidad sobre el carbono deberían proporcionar un marco que apoye las políticas contra el cambio climático de forma que afecte al comportamiento sobre los objetivos específicos de la reducción de emisiones de la manera más eficiente desde el punto de vista económico. Ese marco debe diseñarse en el contexto general del marco fiscal global y ser coherente con este. De lo contrario, los impuestos sobre el carbono podrían aumentar los costos económicos de la fiscalidad al tiempo que proporcionarían solo un beneficio limitado en pro de la acción climática.

En algunos países, los impuestos sobre el carbono se utilizan, junto con otros impuestos medioambientales y con otras formas de regulación, para fomentar la protección del medio ambiente y mitigar el cambio climático. También puede que se necesiten subsidios o incentivos fiscales específicos para apoyar la inversión en tecnologías de bajas emisiones e innovaciones. El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación ha redactado un manual sobre fiscalidad del carbono¹⁴ que cubre un amplio espectro de cuestiones, y constituye una guía útil para los países en desarrollo que estén analizando la implantación de un impuesto al carbono.

¹⁴ Disponible en <https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2021-10/Carbon%20Taxation.pdf>

Es significativa la escala de cambio y desarrollo tecnológico necesaria, por ejemplo, para cumplir los objetivos climáticos de los gobiernos. Además, los plazos posibles para lograr estos cambios pueden ser muy exigentes. En conjunto, suponen un reto importante en términos de investigación, desarrollo y despliegue inicial de tecnología a la escala comercial necesaria para crear economías “verdes”. Así pues, las políticas deben buscar la consecución de los objetivos climáticos al menor coste global para la sociedad. Por esta razón, en el caso de los mecanismos de cuotas, debería introducirse la posibilidad de utilizar compensaciones de máxima integridad, en consonancia con los esfuerzos globales hacia las cero emisiones netas para el año 2050 y las normas globales ya existentes, como los criterios [Race to Zero](#) y la iniciativa [Science Based Targets](#).

Las compensaciones deben emitirse basándose en normas sobre el carbono de la máxima integridad. Estas normas, a su vez, deben demostrar que los créditos de carbono están cuantificados con precisión, que son reales, verificados y adicionales, al tiempo que abordan adecuadamente los riesgos de fugas, no permanencia y el doble cómputo. Las compensaciones han de ser productivas, positivas para el medio ambiente y socialmente beneficiosas, y ha de haber un enfoque internacional coherente para garantizar su medición, notificación y verificación. Será “esencial” hacer que los mercados de compensación sean transparentes, y garantizar que los créditos de compensación de carbono estén disponibles en toda la economía, sean cuantificables, no caduquen y se certifiquen de forma independiente a través de un sistema de seguimiento públicamente disponible será. En la COP26 los gobiernos tienen la oportunidad de conseguirlo.

Las diferentes políticas medioambientales entre los países tienen consecuencias en términos de fugas, lo que puede llevar a distorsiones de la competitividad económica. En lo que se refiere al cambio climático, esto es especialmente cierto para industrias de consumo energético intensivo, como las del acero, aluminio, cemento, fertilizantes... que producen bienes básicos que compiten a nivel mundial. ICC cree que cualquier política destinada a solucionar estas cuestiones ha de ser coherente con los acuerdos existentes sobre comercio e inversión.

LA CÁMARA DE COMERCIO INTERNACIONAL (ICC)

La Cámara de Comercio Internacional (ICC) es la representante institucional de más de 45 millones de empresas en más de 100 países. La misión fundamental de ICC es hacer que las empresas funcionen para todos, todos los días, y en todas partes. Mediante una singular combinación de actividades de promoción, desarrollo de soluciones y elaboración de normas, fomentamos el comercio internacional, la conducta empresarial responsable y un enfoque global de la regulación, además de prestar servicios, líderes en el mercado, para la resolución de controversias. Entre nuestros miembros figuran muchas de las principales empresas mundiales, pymes, asociaciones empresariales y cámaras de comercio locales.



33-43 avenue du Président Wilson, 75116 Paris, France
T +33 (0)1 49 53 28 28 E icc@iccwbo.org
www.iccwbo.org [@iccwbo](https://twitter.com/iccwbo)