

Introducción

En el informe más reciente de la Organización Meteorológica Mundialⁱ se indicó que evidencia reciente demuestra que las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera han aumentado a una velocidad sin precedentes en las últimas siete décadas. La última vez que el planeta experimentó una concentración de CO₂ comparable fue hace 3-5 millones de años, cuando la temperatura era entre 2 y 3 °C más cálida y el nivel del mar era entre 10 y 20 metros más elevado que ahora.

Los economistas han denominado al cambio climático como una falla de mercado porque impone enormes costos y riesgos para la sociedad, incluyendo a las futuras generaciones, y no directamente a los que contaminan. Los instrumentos para la fijación del precio del carbono son mecanismos destinados a internalizar los costos de los daños medioambientales al poner un precio a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a distintos sectores de la economía. La fijación del precio del carbono consiste en una



tarifa sobre las emisiones de GEI para incentivar la reducción de las emisiones de carbono. Estos mecanismos contribuyen a una transición del consumo de combustibles fósiles y cambiar los patrones de inversión a las energías renovables para lograr un desarrollo sostenible. En la actualidad, casi 40 países y más de 20 ciudades, estados y provinciasⁱⁱ ya han desarrollado o se están preparando para un precio del carbono y han empezado a vincular sus mercadosⁱⁱⁱ. Estos países han empezado a desarrollar mecanismos de fijación del precio del carbono como un enfoque para cumplir sus compromisos determinados a nivel nacional adoptados bajo el Acuerdo de París, que reconoce explícitamente la importante función de los mecanismos de fijación del precio del carbono para mitigar las emisiones de GEI. Se calcula que el valor del mercado mundial del carbono es de 52 mil millones de dólares estadounidenses^{iv}.

Carbono y GEI

Existen seis principales gases de efecto invernadero (GEI). La mayoría de ellos existe de forma natural, pero la actividad humana, principalmente mediante el consumo de combustibles fósiles, ha incrementado los niveles de concentración de estos gases hasta niveles peligrosos. Estos gases permanecen en la atmósfera y reflejan la luz solar de nuevo hacia el planeta, dando lugar al aumento de las temperaturas en la superficie. La evidencia científica ha reconocido que son el principal factor determinante del rápido calentamiento global y del cambio climático^v. Los compromisos adoptados por los países signatarios en el Acuerdo de París son reducir estas emisiones y promover una transición a economías bajas o carbono cero. El dióxido de carbono constituye el principal componente de las emisiones humanas en cuanto a volumen y otros GEI se miden también en función del dióxido de carbono para comparar su contribución al calentamiento global. La imagen anterior muestra el volumen real de CO₂ en toneladas de emisiones globales por hora a la atmósfera^{vi}.

Existen **cuatro instrumentos de fijación del precio del carbono**^{vii}. Estos cuatro mecanismos tienen por objeto reducir las emisiones de GEI, que son las principales catalizadoras del cambio climático. Los instrumentos de fijación del precio del carbono posiblemente pueden **descarbonizar las economías** y **promover la innovación tecnológica**. Estos mecanismos pueden convertirse en una actividad generadora de ingresos importante para el sector privado y los gobiernos nacionales^{viii} mediante la creación de recursos para invertir en alternativas de energía renovable, los instrumentos principalmente son:

- 1) **Impuestos sobre las emisiones:** Un impuesto sobre el carbono impone un impuesto directo a los emisores de GEI, independientemente de la fuente. Esto es considerado por muchos como un enfoque directo de política pública para reducir las emisiones de carbono. Los impuestos se fijan por lo general mediante la simulación del costo de reducir las emisiones hasta una meta específica. Este mecanismo se ha encontrado con oposición política de grupos empresariales y conservadores.
- 2) **Sistemas de comercio de emisiones o sistemas “cap-and-trade” (de límites máximos y comercio):** Este enfoque utiliza principios de mercado libre para lograr una reducción en las emisiones de determinados GEI. Un organismo gubernamental o regulador establece un límite sobre la cantidad total de emisiones permitidas en un sector de la economía y emite o subasta permisos (créditos de carbono) para esa cantidad. Las empresas u organizaciones incluidas en el límite máximo solo deben emitir conforme a los permisos que tienen. Si las empresas superan sus límites permitidos de emisiones, deberán conseguir créditos de otras empresas que dispongan de excedentes de créditos o invertir en proyectos que compensen sus emisiones (proyectos de compensación). En consecuencia, se limitan las emisiones y los emisores pueden intercambiar créditos hasta que sus emisiones se ajusten a la cantidad de los permisos que tienen. Un sistema “cap-and-trade”, en la medida en que se subastan los derechos de emisiones, también puede generar cantidades similares de ingresos^{ix}.
- 3) **Impuestos sobre los combustibles o sobre los insumos:** Esto aplica impuestos directos sobre los combustibles (es este caso, combustibles fósiles) que tiene como objetivo desincentivar su compra y promover la transición a combustibles menos contaminantes. Estos impuestos difieren de los impuestos sobre las emisiones al enfocar categorías impositivas progresivas a los distintos insumos de combustible (queroseno, gas, propano, diésel, crudo) en lugar de las emisiones. Estos pueden alentar a las empresas e industrias del sector privado a una transición a combustibles más limpios o fuentes de energías renovables.
- 4) **Instrumentos híbridos:** Consisten en una combinación de impuestos sobre las emisiones e instrumentos de “cap-and-trade” (límites máximos y comercio). La mayoría de los mecanismos de fijación de precios de los mercados actuales en realidad son sistemas híbridos que se utilizan como mecanismos de transición para el comercio de emisiones o en mercados de “cap-and-trade” proporcionando medidas temporales para crear nuevas fuentes de ingresos para reinvertir en los mercados. Estos pueden ayudar a crear el marco institucional necesario para desarrollar un mercado del carbono sostenido y eficiente.

Riesgos

- El mercado del carbono exige tanto una integridad medioambiental como financiera para garantizar que las unidades que se venden sean verdaderamente un indicador significativo para el carbono y para que el comercio sea transparente y protegido contra el fraude^x.
- Perder la integridad medioambiental del mercado, cuando en vez de reducir la liberación de GEI a la atmósfera estos mecanismos en realidad sirven para aumentar las emisiones, ya que se utilizan para justificar desde el punto de vista medioambiental actividades que producen carbono.
- No mantener adecuadamente los límites de emisiones al emitir derechos de emisiones adecuadamente y garantizar que las emisiones de compensación representen en realidad una auténtica reducción de GEI.

- Sin un diseño adecuado, los emisores de carbono pueden cruzar fronteras en busca de jurisdicciones no reguladas y los mayores emisores de carbono eviten pagar la parte que les corresponde de los costos.
- Sin un marco normativo sólido, los mercados del carbono podrían convertirse en burbujas financieras sin contribuciones reales para reducir las emisiones de CO₂ y ser independientes de las prioridades nacionales e internacionales de la agenda sobre el cambio climático^{xi}.

Beneficios

- La fijación del precio del carbono moviliza la inversión nacional y genera fuentes de ingresos adicionales que se pueden invertir y alinearse con programas de desarrollo sostenible.
- Los mercados de fijación del precio del carbono requieren la creación de capacidad a distintas escalas que pueda impulsar la innovación tecnológica nacional.
- Un diseño integral puede generar ingresos que se vinculen a fondos para inversiones críticas para la adaptación.
- La fijación del precio del carbono es un instrumento para que los países lleven a cabo medidas de mitigación en virtud del Acuerdo de París de modo rentable a nivel nacional, pero también de manera cooperativa (p. ej., usando mercados del carbono junto con otras jurisdicciones).
- Los programas de fijación del precio del carbono con un diseño adecuado podrían incentivar procesos de desarrollo sostenible, fomentando la creación de nuevos empleos, atrayendo nuevos tipos de inversiones, promocionando la diversificación y la inclusión económica, aumentando la seguridad energética, la reducción de residuos, reduciendo la contaminación y mejorando los beneficios a la salud pública asociados, y creando nuevas fuentes de ingresos para el desarrollo compatible con el clima.

Pasos para establecer un mercado del carbono

1. Establecer el alcance del mercado (zona geográfica, sectores, fuentes de emisiones y GEI que deben regularse).
2. Recopilar datos robustos sobre las emisiones; determinar el nivel del límite para los sectores.
3. Distribuir derechos de emisiones a entidades reguladas a la vez que se garantiza una supervisión adecuada para tratar posibles problemas de fugas que impidan que las fuentes de emisiones de carbono se trasladen a jurisdicciones diferentes, con la intención de mejorar los impactos distributivos y crear oportunidades para que los gobiernos aumenten los ingresos.
4. Tratar la posible volatilidad y la incertidumbre sobre los precios mediante características de diseño de estabilidad del mercado, como un precio mínimo, un precio máximo o reservas de derechos de emisiones.
5. Definir un enfoque riguroso para el cumplimiento de las obligaciones de los participantes y para que el gobierno supervise el sistema.
6. Colaborar constantemente con los interesados para entender y abordar las respectivas perspectivas y preocupaciones para evitar falta de alineamiento de políticas públicas y garantizar el apoyo político y público, así como fomentar la colaboración entre el gobierno y los agentes del mercado.
7. Intentar vincular los mercados nacionales del carbono con los mercados internacionales. Esto amplía la flexibilidad en cuanto hasta dónde se pueden producir las reducciones de emisiones, y también puede mejorar la liquidez y la competitividad del mercado y facilitar la cooperación internacional.
8. Permitir revisiones periódicas del funcionamiento del mercado, respaldadas por una evaluación rigurosa e independiente, para posibilitar una mejora continua y la adaptación a las circunstancias cambiantes.

Posibles acciones parlamentarias

1. Indagar sobre el estado actual de mecanismos del mercado de carbono en su país para identificar las opciones disponibles y cómo corresponden con las circunstancias y los objetivos nacionales.
2. Analizar los riesgos y las ventajas de cada mecanismo para el contexto nacional. La elección y el diseño de un instrumento de fijación del precio del carbono deberían regirse por las circunstancias nacionales y el contexto político.
3. Acelerar la aplicación de un marco normativo y una estructura institucional para la fijación del precio del carbono.
4. Apoyar el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de instrumentos del mercado de fijación del precio del carbono.
5. Promover consultas nacionales para identificar y validar las circunstancias, necesidades, restricciones y objetivos de los distintos grupos de interés implicados.
6. Solicitar la cooperación regional en materia de intercambio de experiencias y diálogos sobre la fijación del precio del carbono para desarrollar marcos jurídicos adecuados para conectar los mercados con los compromisos climáticos nacionales.
7. Supervisar los compromisos y los progresos gubernamentales en materia de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) relacionados con la reducción del carbono.

Las y los parlamentarios deben considerar la manera en que las políticas y la legislación climáticas pueden interactuar con un contexto más amplio. Un paquete integrado de políticas climáticas que reduzcan las emisiones debe apoyar otros objetivos de política, como el crecimiento económico, el empleo e infraestructuras eficientes, entre otras prioridades nacionales. Este enfoque tiene más probabilidades de conseguir un amplio respaldo de los interesados y de aplicarse con mayor eficacia. En cambio, los paquetes de políticas incoherentes que den lugar a la duplicación o interacciones negativas incrementarán los costos y podrían enfrentar resistencia política o social. El control y la supervisión de las políticas del gobierno deberían tener en cuenta estas visiones integradas para analizar las mejores opciones para desarrollar mercados nacionales de carbono.

Referencias

- ⁱ Organización Meteorológica Mundial, [Green House Bulletin](#), N.º 13, octubre de 2017.
- ⁱⁱ Banco Mundial (2016) [Report on State and Trends of Carbon Pricing](#) (Situación y tendencias de la fijación del precio del carbono)
- ⁱⁱⁱ Documento informativo de la Secretaría de la CMNUCC
- ^{iv} Climate Markets and Investment Association Presentación de reunión de diálogo CMNUCC, Granada, octubre de 2017
- ^v Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (2007) Informe
- ^{vi} Fuente: [Carbon Visuals](#)
- ^{vii} [Globe Advisors \(2016\) Carbon Primer](#)
- ^{viii} Proyecto Realidad Climática (2016) Manual de financiación del carbono
- ^{ix} <https://www.c2es.org/document/cap-and-trade-vs-taxes/>
- ^x Transparency International (2015) [Carbon Market Corruption Risks and Mitigation Strategies](#)

Programa de Cambio Climático de ParlAmericas

El Programa sobre el Cambio Climático de ParlAmericas coordina la Red Parlamentaria de Cambio Climático para reforzar la agenda legislativa sobre la lucha contra el cambio climático y sus efectos, y para promover medidas que se ajusten a las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional adoptadas en el Acuerdo de París. El programa fomenta las medidas legislativas para la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo y colabora con interesados clave en América Latina y el Caribe para crear alianzas y cooperación con el fin de acelerar y apoyar a países del hemisferio en la implementación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC). El programa pretende fomentar mecanismos para aumentar la participación ciudadana en el desarrollo de estrategias conjuntas en materia de cambio climático y la aplicación del Acuerdo de París y desarrollar recursos de conocimientos para las y los parlamentarios basados en las ciencias climáticas y las mejores prácticas internacionales para respaldar medidas coherentes sobre el cambio climático.

ParlAmericas es la institución interparlamentaria que promueve la diplomacia parlamentaria en el sistema interamericano. Convoca a las legislaturas nacionales de Norte, Centro y Sur América y el Caribe, ParlAmericas trabaja para fortalecer la gobernanza democrática en el hemisferio amplificando la capacidad de los legisladores para cumplir con sus funciones y responsabilidades mediante intercambios de buenas prácticas legislativas y promoviendo un dialogo político cooperativo sobre problemáticas regionales.

Para más información, visite www.parlamericas.org o escriba al Dr. José Di Bella, Gerente de Programa de Cambio Climático y Sostenibilidad. jose.dibella@parlamericas.org

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero del Gobierno de Canadá.

Canada