COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.7.2021
SWD(2021) 644 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono

{COM(2021) 564 final} - {SEC(2021) 564 final} - {SWD(2021) 643 final} - {SWD(2021) 647 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto de la introducción de un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema a escala de la UE?

Si persisten las diferencias entre los distintos grados de ambición de los objetivos climáticos en distintas partes del mundo, el aumento de la ambición de la UE en materia climática reforzará el riesgo de fuga de carbono de la UE. Dicha fuga se debe a la deslocalización de la producción de productos de gran consumo energético de la UE a otros países con menores costes de conformidad medioambiental y a la sustitución de esos productos de la UE por importaciones más intensivas en carbono procedentes de tales países. El resultado es un aumento global de las emisiones mundiales, lo que socava la eficacia de las políticas climáticas de la UE.

En 2005, la UE introdujo el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y luchar contra el cambio climático. El objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y la decisión de incrementar su ambición climática para 2030 conllevan una extensa revisión de las medidas existentes contra la fuga de carbono. En particular, aunque la asignación gratuita de derechos de emisión previene del riesgo de fuga de carbono, también va en detrimento de la señal de precio del carbono para la industria de la Unión si la comparamos con la señal que se emitiría en caso de subasta de la totalidad de los derechos de emisión. En tanto que alternativa a la asignación de derechos gratuitos, el MAFC debería garantizar que el precio de las importaciones refleje con mayor exactitud su contenido en carbono.

¿Qué se pretende conseguir?

La finalidad del MAFC es dar respuesta al objetivo general de abordar el cambio climático mediante la reducción de las emisiones de los GEI en la UE y en todo el mundo.

Más concretamente, la medida tiene por objeto: i) abordar el riesgo de fuga de carbono, ii) contribuir a los objetivos de descarbonización de la UE, iii) incentivar a los productores de terceros países que exportan a la UE a adoptar tecnologías hipocarbónicas y iv) garantizar que el precio de las importaciones refleje con mayor precisión su contenido de carbono.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?

Reducir las emisiones de GEI es fundamentalmente una cuestión transfronteriza que requiere una actuación efectiva a la mayor escala posible. La UE, como organización supranacional, está en buena posición para establecer una política climática eficaz en su territorio, como lo ha hecho con el RCDE UE. La única manera lógica de garantizar una equivalencia entre la política de fijación del precio del carbono aplicada en el mercado interior de la UE y la que se aplica a las importaciones es actuar a nivel de la Unión. Además, la mejor manera de dar respuesta a la necesidad de garantizar unos costes administrativos mínimos es mediante normas coherentes para todo el mercado único.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

Se estudiaron seis opciones, entre ellas dos impuestos diferentes (opciones 1 y 6) y un reglamento que aplique un régimen similar al RCDE UE (el resto de las opciones) a las importaciones de una selección de

materiales básicos (aluminio, fertilizantes, cemento y hierro y acero) y de electricidad. Todas las medidas están destinadas a garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales de la UE:

La **opción 1** consiste en un impuesto por carbono a la importación basado en un valor por defecto que refleje la media de las emisiones de la UE, pero que también permita a los importadores probar la intensidad de carbono real de los productos importados. Por su parte, la **opción 6** contempla la introducción de un impuesto especial sobre los materiales intensivos en carbono que cubra el consumo de productos tanto nacionales como importados, en paralelo al mantenimiento de la asignación gratuita de derechos de emisión a través del RCDE UE.

El **resto de las opciones** consiste en un sistema de compra y entrega de certificados de importación (certificados MAFC) para la importación de una serie de materiales básicos inspirado en el RCDE UE. En la **opción 2**, el precio de los certificados se basa en un valor por defecto que refleje la media de las emisiones de la UE, aunque también se permitiría que los importadores demostraran la intensidad de carbono real de los productos importados. En la **opción 3**, el precio del carbono de las importaciones se basa en las emisiones reales de los productores de terceros países y no en un valor por defecto basado en las medias de los productores de la UE. Ambas opciones parten de la base de que se elimina la asignación de derechos gratuitos en el marco del RCDE para los sectores contemplados en el MAFC.

La **opción 4** es una variante de la opción 3. En ella se contempla la introducción progresiva del MAFC en paralelo a la eliminación paulatina de la asignación gratuita de derechos de emisión a partir de 2025. En la **opción 5** se contempla la ampliación del ámbito de aplicación para ir más abajo en la cadena de valor de modo que queden incluidos también los materiales básicos que forman parte de los componentes y los productos acabados.

La presente evaluación de impacto considera que la opción 4 es la mejor por sus efectos positivos y su coherencia con el resto de las medidas del paquete «Objetivo 55».

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

La consulta pública señaló que la fuga de carbono ya se percibe como una realidad y que es probable que el riesgo crezca al haber aumentado la ambición climática de la UE. Los encuestados consideran que las siguientes opciones políticas son todas pertinentes al menos en cierta medida para el diseño de un MAFC (por orden de puntuación): i) un impuesto aplicado a las importaciones en sectores expuestos al riesgo de fuga de carbono (por ejemplo, un impuesto fronterizo o un derecho de aduana); ii) un impuesto sobre el carbono (por ejemplo, un tipo de impuesto especial o IVA) a nivel de consumo aplicado a la producción de la UE, así como a las importaciones; iii) la obligación de adquirir certificados MAFC de una reserva específica ajena al RCDE UE dedicada a las importaciones que reflejara el precio del RCDE UE, o iv) la ampliación del RCDE UE a las importaciones.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Qué beneficios aporta la opción preferida (de haberla; si no, las principales)?

La opción 4 aporta beneficios claros en términos de reducción de emisiones en la UE y de reducción del riesgo de fuga de carbono para los sectores considerados. Partiendo de la hipótesis de que se continúe con la asignación gratuita en el RCDE UE y se establezca el nuevo nivel de ambición en materia de clima, la opción 4 conduciría a una reducción de las emisiones del 1,0 % en la UE y del 0,4 % en el resto del mundo en los sectores incluidos en el MAFC de aquí a 2030. Además, de acuerdo con la opción 4, la fuga de carbono se reduce en un -29 % en 2030.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

En términos de impacto económico, la opción 4 tendría un impacto negativo limitado en el PIB (-0,223 %) y el consumo (-0,558 %) y efectos ligeramente positivos en las inversiones (0,388 %), en comparación con el escenario de referencia, en 2030. Por lo que se refiere a las repercusiones sociales, la opción 4 prevé un pequeño aumento del empleo en un 0,3 % en los sectores cubiertos por el CBAM (en comparación con el escenario de referencia, en 2030). Se prevé un impacto negativo limitado en el empleo en los sectores descendentes. Por último, se prevén costes administrativos y de conformidad para las empresas y las autoridades. Aunque es difícil evaluar estos costes con precisión, las estimaciones muestran que, en la opción 4, los costes agregados para las empresas podrían ascender a entre 9,8 y 14,3 millones EUR anuales. Los costes estimados de ejecución para las autoridades podrían ascender a un total de 15 millones EUR al año.
¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?
Las hipótesis y los datos disponibles no permiten una evaluación cuantitativa del impacto en las pymes. Sin embargo, cabe esperar unos costes de conformidad relativos más elevados para las pequeñas empresas que para las grandes empresas. Se reforzaría la competitividad a medida que se redujera el riesgo de fuga de carbono.
¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las Administraciones nacionales?
Ningún otro impacto significativo
¿Habrá otras repercusiones significativas?
Ningún otro impacto significativo
Proporcionalidad
La opción 4 cumple los objetivos de la iniciativa de manera proporcionada.
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
La medida se aplicará primero a un número reducido de sectores. Se revisará al cabo de tres años de su entrada en vigor, en particular para estudiar la ampliación de su ámbito de aplicación a más productos básicos y a productos semiacabados y acabados.