

## La geopolítica del canvi climàtic en l'escenari postpandèmia

La pandèmia de l'any 2020 es pot convertir en un punt d'inflexió important d'aquest segle. Un segle de canvi i de transformació, como ho testifiquen fenòmens com la crisi financera del 2008, l'eclosió de l'economia digital, la consolidació de la Xina com un dels nous pilars de l'economia mundial o... l'acceleració del canvi climàtic, amb la consegüent conscienciació mediambiental.

Així mateix, és probable que la dècada que ara comença també marqui un punt d'inflexió en la geopolítica i en el comerç internacional. L'escalada de tensions comercials entre la Xina i els EUA reformula el perímetre del camp de batalla. D'aquesta manera, tot fa pensar que, en els propers anys, l'epicentre de la discussió no seran els dèficits comercials, sinó que bascularà cap a temes com la intensitat d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (GEH) i el desacoblament tecnològic. Des de l'inici de la crisi sanitària generada per la pandèmia, ja s'ha plantejat la necessitat que les cadenes de valor global siguin més curtes i més resilents. En aquest sentit, els governs podrien legislar per promoure que certs béns i serveis considerats essencials, com el material sanitari de primera necessitat, es produeixin de manera local. Així, amb la creació dels consensos polítics i socials necessaris per a la creació de xarxes d'energia, d'indústries i de cadenes de distribució més autosuficients, la pandèmia podria reforçar el proteccionisme a nivell global. La UE ja ho ha batejat: autonomia estratègica. Aquest canvi en les relacions comercials confluirà amb un dels grans reptes del nostre temps: el canvi climàtic. Tal com veurem en aquest article, la lluita contra el canvi climàtic i l'objectiu d'arribar al 2050 amb zero emissions netes de GEH poden ser un esperó important per reescriure les regles del comerç i de la geopolítica internacional.

### Comerç internacional verd: objectius ambiciosos, però moment de transició

Com es pot dissenyar un sistema de comerç internacional que sigui eficient, just i que contribueixi a assolir els objectius delimitats a l'Acord de París? Per la banda dels majors contaminants, hi ha senyals esperançadors: segons un informe del Global Energy Monitor (GEM), per primera vegada en la història, la capacitat instal·lada de producció d'energia amb carbó es va reduir en el primer semestre del 2020. La Xina, el país responsable d'un major percentatge d'emissions, s'ha fixat com a objectiu aconseguir la neutralitat climàtica el 2060 i triplicar la capacitat instal·lada d'energia eòlica i solar durant la propera dècada. Per la seva banda, els majors productors mundials de petroli i de gas natural han anunciat enguany, en la seva immensa majoria, plans per reduir de manera significativa les emissions en les pròximes dècades. Finalment, Joe Biden, el president electe nord-americà, ha reafirmat el compromís amb l'Acord de París i la seva voluntat que els EUA assoleixin la neutralitat climàtica el 2050 i ha anunciat la voluntat de dur a terme, en els propers anys, un pla d'inversions de dos trilions de dòlars, amb una aposta en energies netes i en sectors clau en la transició ecològica.

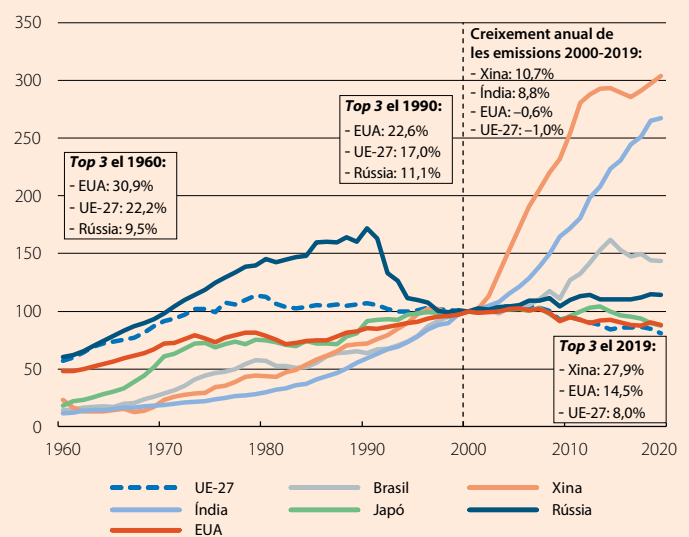
Així i tot, encara ens trobem en una fase de transició, i els mecanismes de cooperació internacionals s'han afeblit molt en els últims anys, la qual cosa, previsiblement, farà encara més difícil que les bones intencions anunciades fins avui es converteixin en polítiques tangibles i eficaces. En aquest context, s'ha de pensar en instruments que ajudin a alinear els incentius de cada país amb els objectius globals de reducció d'emissions, que ajudin a evitar el *free-riding* ambiental i que fixin estàndards de bones praxis. Una d'aquestes polítiques són els impostos transfronterers sobre les emissions. Vegem de què es tracta.

### Impostos transfronterers sobre les emissions: els aranzels del segle XXI?

El rumb traçat per la UE i per altres grans emissors de gasos contaminants per a les pròximes dècades en matèria de reducció d'emissions comportarà un increment significatiu de les taxes sobre aquestes emissions.<sup>1</sup> Aquest fet pot contribuir a la relocalització de les indústries més contaminants des de països o regions «verdes» a destinacions més «marrons», on puguin guanyar avantatge competitiu gràcies als preus més baixos de les emissions, i, des d'aquí, exportar cap a altres destinacions. Aquest fenomen es conegut com fugida del carboni. Amb l'objectiu d'evitar aquesta fugida, s'ha activat el debat sobre un mecanisme euro-

### Emissions globals de diòxid de carboni: principals emissors

Emissions anuals (100 = any 2000)



Font: CaixaBank Research, a partir de dades de Global Carbon Project.

1. S'introduiran mecanismes que facin més costoses les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. Hi ha dos mecanismes per encarrir les emissions de GEH: el mercat d'emissions (el regulador fixa un límit màxim a la quantitat total de tones de CO<sub>2</sub> que es poden emetre per any i regió i, dins el límit establert, les empreses reben o compren drets d'emissió, amb els quals poden comerciar) i l'impost sobre les emissions (el regulador fixa un preu a l'emissió de GEH, que augmenta de forma progressiva).

peu d'ajust de les emissions en frontera o, en altres paraules, un impost transfronterer que gravi el contingut de les emissions de les importacions de béns i de serveis de manera similar als impostos sobre les emissions contaminants que s'estableixen a nivell europeu.<sup>2</sup>

Malgrat que el seu disseny final pot variar, sembla que els plans delineats en el context del *Green Deal* europeu afavoreixen un mecanisme d'ajust en frontera dirigit a sectors específics, amb l'objectiu de respondre a dos dels principals desafiaments de la seva implementació: la complexitat administrativa i la seva legalitat en el marc de l'Organització Mundial del Comerç (OMC).<sup>3</sup> No obstant això, que aquest pla se centri només en uns sectors determinats pot generar un efecte substitució important i que, al final, augmentin les importacions d'aquells sectors no gravats per aquest mecanisme d'ajust, en especial de productes no subjectes a aquest mecanisme però que incorporin primeres matèries de sectors que sí que estan subjectes a l'impost (un exemple d'aquest problema en un context no relacionat amb el canvi climàtic s'ha produït als EUA, on s'han introduït aranzels molt alts sobre el metall, però no s'ha gravat la importació de claus). Així, és probable que un mecanisme limitat a determinats sectors, malgrat el seu valor simbòlic, acabi tenint una eficàcia limitada. D'aquí la importància que es pugui generalitzar aquest mecanisme a la majoria dels sectors i que es garanteixi la traçabilitat de la petjada del carboni de tots els productes i de tots els seus components.

La implementació d'aquest mecanisme no solament és difícil tècnicament, també és complex d'implementar a nivell polític. D'una banda, els països més perjudicats per aquest impost tendiran a ser els emergents, ja que, en general, tenen menys capacitat de produir energies netes. D'aquesta forma, es plantejarà un debat sobre si els ingressos d'aquest mecanisme s'haurien de dedicar a finalitats estrictament europees (i, en aquest cas, es podria percebre com una eina proteccionista) o a ajudes als països d'on provenen els productes gravats perquè els produeixin de forma més neta. De l'altra, aquest mecanisme pot acabar provocant una onada de proteccionisme ambiental en cascada si els països subjectes a aquests impostos decideixen prendre represàlies.<sup>4</sup>

Ateses les problemàtiques descrites, les autoritats europees hauran de filar molt prim per desenvolupar un mecanisme d'ajust de les emissions que sigui eficaç i que no provoqui tensions geopolítiques importants. Només en aquest cas, aquest mecanisme aconseguirà donar exemple a la resta d'economies per accelerar la implementació de bones pràctiques mediambientals a tot el món.

### Comerç internacional verd: hi ha alternatives, però no panacees

Quines alternatives hi ha al mecanisme d'ajust de frontera? Una és la coordinació a nivell internacional per a la introducció de límits a les emissions per indústries o per països, i impostos sobre els excessos d'emissions similars al sistema de comercialització de drets d'emissions existent a la UE. Aquests instruments de coordinació internacional guanyaran previsiblement tracció als dos costats de l'Atlàntic, després de l'elecció del president Joe Biden, com a manera de pressionar tercers països (en particular, la Xina i l'Índia) perquè reforcin les actuacions en matèria de transició energètica. Una alternativa complementària, que requeriria un grau de cooperació internacional més gran del que s'ha exhibit fins ara, seria la creació de «clubs del clima»,<sup>5</sup> és a dir, acords comercials de països que hagin consensuat un determinat preu internacional sobre les emissions. Aquests clubs reunirien dues característiques essencials: d'una banda, els socis es comprometrien a fixar el preu comú acordat sobre les seves emissions en lloc de negociar reduccions nacionals d'emissions; de l'altra, es penalitzaria els països que decidissin no participar en aquests clubs, per exemple, mitjançant quotes, aranzels i mecanismes d'ajust transfronterers. Així, aquests «clubs climàtics» poden constituir un fòrum multilateral molt interessant per alinear les estructures d'incentius de reducció d'emissions dels països signataris de l'Acord de París. A més a més, els costos de no formar part del club serien creixents a mesura que s'incrementés el nombre de socis, ja que els països que decideixin no participar-hi perdrien l'oportunitat d'accedir sense traves als mercats dels socis del club.

En aquest context, i en un entorn geopolític particularment volàtil, la importància de reafirmar i de reforçar el lideratge de les institucions supranacionals és especialment significativa, ja que permetria adoptar polítiques ambicioses i duradores. Actualment, es proposen polítiques a més curt termini –com els mecanismes d'ajust en frontera– per omplir el buit que ha deixat l'afebliment de la cooperació internacional en aquests últims anys, però, de cara al futur, caldrà fer un pas endavant. En el cas de l'OMC, principal sentinella del comerç internacional, és probable que les disputes comercials es revifin en els pròxims anys, arran de l'augment del proteccionisme, del replantejament de les cadenes globals, dels objectius mediambientals disperss i de les tensions geopolítiques latents. Si les negociacions per a un acord comercial post-*brexít* entre el Regne Unit i la UE han estat espines, el disseny de nous mecanismes de comerç internacional que afavoreixin la protecció del medi ambient no ho serà menys. El compromís de tots en pro del medi ambient amb un esperit de cooperació global serà clau.

Luís Pinheiro de Matos

2. Vegeu, per exemple, Mehling, M. *et al.* (2018), «Beat protectionism and emissions at a stroke», *Nature*, 559, 321-324.

3. És més fàcil restringir aquest mecanisme als sectors més contaminants que estendre'l a tots els productes, ja que caldria calcular totes les contribucions en totes les fases de la cadena de producció. A més a més, aquest mecanisme només es contempla per a importacions de productes subjectes a fiscalitat mediambiental a nivell domèstic. Avui dia, per exemple, només el 40% de les emissions de la UE es troben dins el règim comunitari de drets d'emissió. Vegeu, per exemple, Gros, D. i Egenhofer, C. (2010), «Climate change and trade: taxing carbon at the border?», i Zachmann, G. i McWilliams, B. (2020), «A European carbon border tax: much pain, Little gain», *Bruegel Policy Contribution Issue*, núm. 5.

4. En l'actualitat, l'únic mecanisme d'ajust en frontera vigent s'aplica al mercat energètic de Califòrnia, amb una cobertura del 85% del total d'emissions de gasos contaminants, i il·lustra la importància del disseny del mecanisme per minimitzar les desviacions de comerç (OCDE [2020], «Climate Challenge and Trade: Would border carbon adjustments accelerate or hinder climate action?»).

5. Vegeu Nordhaus, W. (2019), «Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics», *American Economic Review*, 109(6), 1.991-2.014.