

Impuesto a las importaciones con alto contenido de carbono y riesgos de transición en México

Extracto del Reporte de Estabilidad Financiera – Diciembre de 2021, Recuadro 8, pp. 117 – 120. Documento publicado el 8 de diciembre de 2021.

1. Introducción

En las últimas décadas, el calentamiento global ha estado presente en la agenda de los hacedores de políticas públicas.¹ Organismos internacionales enfatizan que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) son elevadas y que aumentan la temperatura global.² Las temperaturas altas, se argumenta, afectan negativamente el equilibrio de los ecosistemas y la preservación de la vida humana.³

Algunos países, principalmente economías avanzadas, adoptaron políticas para reducir las emisiones de GEI. Estas políticas incluyen, entre otras medidas, el desarrollo de mercados para determinar el precio del carbono (CO₂) y la implementación de restricciones regulatorias a la emisión de GEI.⁴

No obstante, las políticas que se adoptan por un número restringido de países tienen limitaciones para reducir las emisiones a escala global. Estas políticas pueden aumentar los costos de producción en los países que las adoptan y, por tanto, inducir una sustitución de productos nacionales por bienes producidos en países con tecnologías más baratas, pero más contaminantes. Además, el aumento de costos puede fomentar la relocalización de empresas a regiones con políticas ambientales menos estrictas (problema conocido como “fugas de carbono”).⁵ Así, la emisión de GEI podría trasladarse de aquellos países que adoptan políticas a aquellos que no, reduciendo el impacto sobre la emisión de GEI a escala global.

En este contexto, la Comisión Europea propuso un arancel a las importaciones intensivas en carbono provenientes de países con políticas ambientales menos estrictas que las de la Unión Europea (UE), para reducir posibles sustituciones de bienes nacionales y relocalizaciones de empresas.⁶ Esta propuesta se está discutiendo actualmente en el parlamento europeo y está acompañada de un calendario específico para su implementación. A esta iniciativa se sumó una propuesta en Estados Unidos (EUA) para implementar un arancel a los productos intensivos en carbono que entren a su país.

Los aranceles podrían generar una transición hacia una economía más limpia que no fuera ordenada en los países que exportan a la UE y EUA. Esto podría amenazar a algunos sectores o empresas que exportan a estos destinos, afectando su rentabilidad y su solvencia. El impuesto a las importaciones puede entonces generar riesgos de transición considerables para el sistema financiero en los países que comercian con la UE y EUA.

En este recuadro se analiza, para el caso de México, la cartera de crédito bancario a empresas en sectores expuestos a riesgos de transición que exportan a la UE y EUA.

¹ Véase al respecto el documento IPCC (2021). Summary for Policymakers.

² Por ejemplo, véase World Bank Group (2021) y IMF (2021).

³ Un recuento de los efectos potenciales del cambio climático sobre el planeta y la vida humana se encuentran en Hardy (2003).

⁴ Para una revisión de varios tipos de políticas destinadas a prevenir la emisión de gases de efecto invernadero, véase Haites (2018).

⁵ Para una explicación más detallada, véase Parry, et al. (2021).

⁶ Véase la propuesta en el documento European Commission (2021).

2. Propuesta de un impuesto a las importaciones con alto contenido de carbono

Dentro de las ventajas a las que se ha asociado el impuesto, se señala que éste puede fomentar la adopción de tecnologías más limpias en aquellos países que se vieran forzados a recuperar competitividad en el comercio internacional. Se argumenta también que el impuesto sería efectivo para reducir las fugas de carbono, ya que igualaría el precio del CO₂ entre productos nacionales e importados, disminuyendo la relocalización de la producción a regiones con políticas ambientales menos ambiciosas. Además, se argumenta que el arancel eliminaría las asimetrías en materia de política ambiental entre distintos países.⁷

Dentro de las posibles desventajas, se destaca que la adopción de tecnologías más limpias para evitar el impuesto generaría un aumento de costos que, en el corto plazo, muchas empresas se verían imposibilitadas de afrontar. Se menciona también que la implementación podría complicarse por la dificultad para contabilizar la huella de carbono de bienes producidos en otros países. Además, se argumenta que un esquema arancelario diferenciado podría generar prácticas anticompetitivas en materia comercial.⁸

La primera propuesta para un arancel aplicable a bienes intensivos en carbono se realizó en junio de 2021 cuando la Comisión Europea presentó una iniciativa para implementar un impuesto fronterizo.⁹ Esta iniciativa proponía que el esquema arancelario se introdujera gradualmente comenzando con una fase piloto en 2023-2025 y un periodo de transición de 10 años. La propuesta mencionaba que el esquema arancelario debía cumplir con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que se centraría en los sectores que se consideraban más propensos a las fugas de carbono (hierro y acero, aluminio, electricidad, cemento y fertilizantes, etc.). Actualmente, la propuesta se está discutiendo en el parlamento europeo.

En EUA, los legisladores del partido demócrata propusieron un impuesto a las importaciones de China y otros países que no reduzcan significativamente la contaminación que producen en julio de 2021. También se realizó una iniciativa en Canadá, donde el gobierno declaró, en agosto de 2021, que estaba explorando el potencial de un impuesto fronterizo a las importaciones, con la intención de implementar una estrategia para cumplir los objetivos climáticos y garantizar un entorno justo para las empresas.

3. Exposición de la cartera de crédito a un arancel a las importaciones intensivas en dióxido de carbono

Para identificar de manera preliminar los sectores expuestos a los riesgos de transición, se usan los mismos 3 grupos que en el *Reporte anterior* (Ver *Reporte de Estabilidad Financiera Junio 2021*): (i) sectores expuestos de manera directa porque generan altas emisiones de CO₂ (Grupo 1); (ii) sectores expuestos de manera indirecta porque usan insumos que, en su proceso productivo, generan altas emisiones (Grupo 2); y (iii) sectores expuestos de manera indirecta porque la demanda por sus productos depende, en buena medida, de sectores contaminantes (Grupo 3).

En estos grupos, las industrias que podrían verse más afectadas por el arancel son las que exportan a la UE y EUA. Como muestra la Gráfica 1, estas industrias representan el 52% de la cartera expuesta a riesgos de transición, la suma de las carteras de los grupos 1, 2 y 3. Así, los sectores que exportan a la UE y EUA tienen más representación en la cartera expuesta a riesgos de transición que en la cartera total.¹⁰ Por esta tendencia de los sectores

⁷ Véase Parry, et al. (2021) para mayor detalle de las ventajas.

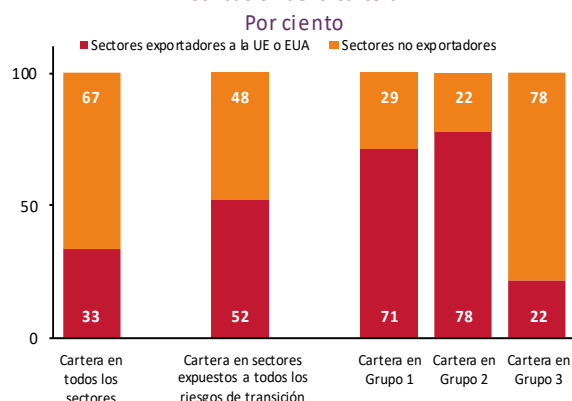
⁸ Para más detalles, véase Parry, et al (2021).

⁹ Véase la propuesta en el documento European Commission (2021).

¹⁰ La cartera analizada incluye el crédito a las empresas del sector privado no financiero y a las empresas productivas del Estado. Los sectores exportadores son los que exportaron en al menos 1 año entre 2015 y 2020.

expuestos a riesgos de transición a ser exportadores, el sistema financiero mexicano podría estar más expuesto a la implementación del arancel.

Gráfica 1
Distribución de la cartera ^{1/}



Cifras a septiembre de 2021

Fuente: Banco de México y Comtrade

^{1/} La cartera a todos los sectores es la cartera total a empresas de la banca múltiple. La cartera a sectores expuestos a riesgos de transición es la suma de las carteras totales a empresas de la banca múltiple de los Grupos 1, 2 y 3. La cartera de cada uno de los grupos 1, 2 y 3 es la cartera total a empresas de la banca múltiple del grupo correspondiente

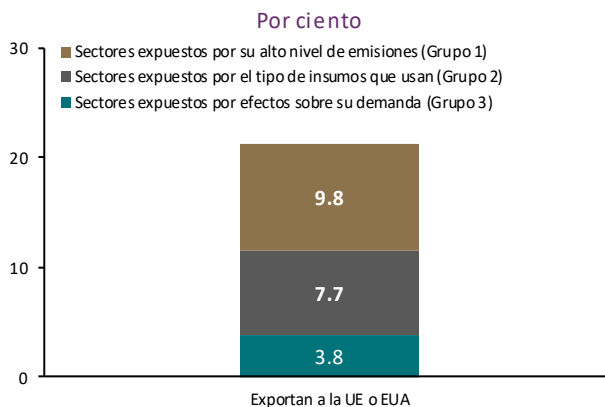
Los sectores que cumplen con los dos requisitos, exportar a la UE y EUA y al mismo tiempo estar expuestos a riesgos de transición, representan una proporción elevada de la cartera total, igual al 21.3% (Gráfica 2). No obstante, no toda la producción de estos sectores estaría sujeta al arancel porque no toda se dedica a la exportación. Por tanto, para complementar esta información se realiza un ejercicio adicional en el que se pondera la cartera de cada sector por su razón de exportaciones a producto interno bruto (PIB).¹¹ Con esta modificación, los resultados muestran que los sectores que exportan a la UE y EUA y están expuestos riesgos de transición representan el 8.8% de la cartera total (Gráfica 3).

Una parte significativa de este 8.8% proviene de sectores cuyas exportaciones tienen como destino a EUA (7.9%), reflejando que este es uno de los principales socios comerciales de México. Cuando se considera como destino únicamente a este país, el grupo que más contribuye al 8.8% es el de sectores expuestos de manera indirecta por el uso de insumos (Grupo 2). En este grupo hay empresas relativamente pequeñas, de poca antigüedad e historial crediticio y con relaciones bancarias recientes, lo cual podría disminuir su capacidad de refinanciamiento y amplificar el impacto del arancel (Ver sección de riesgos de transición en este *Reporte*).

En contraste, cuando se considera como destino únicamente a la UE, el grupo que más contribuye es el de sectores expuestos de manera directa (Grupo 1). Esto refleja que en el Grupo 2 hay industrias como las metálicas básicas y las de insumos textiles y acabado de textiles, para las cuales los productos mexicanos tradicionalmente han encontrado un mayor mercado en EUA que en la UE.

¹¹ Se pondera por la razón promedio de 2015-2020.

Gráfica 2
Cartera destinada a sectores que exportan a la UE o EUA y que al mismo tiempo están expuestos a distintos riesgos de transición como porcentaje de la cartera total, según el tipo de exposición a los riesgos de transición ^{1/}

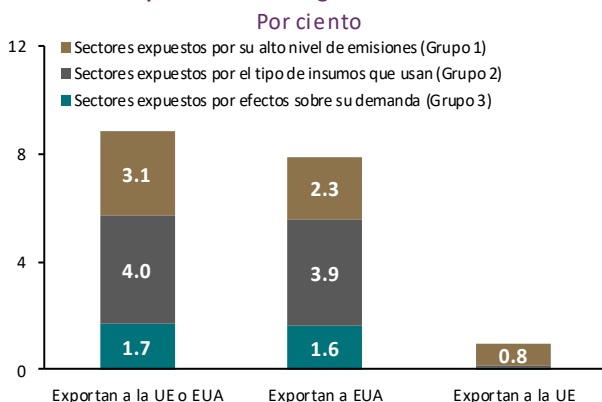


Cifras a septiembre de 2021

Fuente: Banco de México y Comtrade

^{1/} La proporción de la cartera para cada uno de los Grupos 1, 2 y 3 es la razón entre la cartera en industrias expuestas a cada uno de los riesgos de transición (Grupo 1, 2 y 3) y que exportan a la UE o EUA y la cartera total a empresas de la banca múltiple

Gráfica 3
Cartera destinada a sectores que exportan a la UE o EUA y que al mismo tiempo están expuestos a distintos riesgos de transición (ponderada por la razón de exportaciones a PIB) como porcentaje de la cartera total, según el tipo de exposición a los riesgos de transición ^{1/}



Cifras a septiembre de 2021

Fuente: Banco de México, INEGI y Comtrade

^{1/} La proporción de la cartera para cada uno de los Grupos 1, 2 y 3 es la razón entre la cartera en industrias expuestas a cada uno de los riesgos de transición (Grupo 1, 2 y 3) y que exportan a la UE o EUA (ponderando cada sector por su correspondiente razón de exportaciones a PIB) y la cartera total a empresas de la banca múltiple. También se presenta la desagregación de estas proporciones tomando en cuenta si se exporta solamente a los EUA o solamente a la UE

4. Consideraciones finales

La propuesta de un impuesto a las importaciones con alto contenido de CO₂ puede disminuir las fugas de carbono y reducir la emisión de carbono a escala global. No obstante, al ser una medida que se tomaría unilateralmente por las jurisdicciones, una falta de coordinación en torno a la velocidad de su implementación podría generar una transición desordenada y materializaría importantes riesgos de transición para el sistema financiero en los socios comerciales de la UE y EUA.

El análisis de este recuadro es un primer paso que permite obtener ciertas métricas para examinar el impacto de la posible adopción del arancel. Los resultados sugieren que las características de la cartera de crédito a empresas de la banca múltiple mexicana conducen a que el arancel podría generar afectaciones en la cartera. Los sectores expuestos a los riesgos de transición tienen un sesgo a ser industrias exportadoras, las cuales se verían afectadas por el arancel. Los sectores que exportan a la UE y EUA y que al mismo tiempo están expuestos a riesgos de transición representan una proporción relativamente alta de la cartera. Además, una parte importante de esta exposición corresponde a sectores que exportan a EUA, principal socio comercial de México.

La posibilidad de que la falta de coordinación en torno a la implementación del arancel genere riesgos de transición sugiere que dicho arancel no sustituye la búsqueda de una solución conjunta y coordinada que involucre a un número elevado de países. A diferencia del arancel, esta solución debería encontrarse multilateralmente. A través de ellos sería más accesible alcanzar las metas en materia de disminución de emisiones de GEI y al mismo tiempo transitar hacia una economía más limpia de una manera ordenada, a la velocidad adecuada y sin afectar la estabilidad financiera de los países.

5. Referencias

- Bolton, P., y Kacperczyk, M. (2021): "Global pricing of carbon-transition risk", National Bureau of Economic Research, No. w28510.
- European Commission (2021): "Fit for 55: Delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality", Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM/2021/550 final, July.
- Haites, E. (2018): "Carbon taxes and greenhouse gas emissions trading systems: What have we learned?", *Climate Policy*, 18(8), 955-966.
- Hardy, J. (2003): "Climate change: Causes, effects, and solutions", John Wiley & Sons.
- IPCC (2021). "Summary for Policymakers", in *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. Masson-Delmotte, et al., Eds, Cambridge University Press.
- IMF (2021): "Not yet on track to net zero: The urgent need for greater ambition and policy action to achieve Paris temperature goals", Authors: Parry, I., y Zhunussova, K., IMF Climate Notes, 2021(005).
- Parry, I., Dohlman, P., Hillier, C., Kaufman, M., Kwak K., Misch, F., Roaf, J., y Waerzeggers, C. (2021): "Carbon pricing: What role for border carbon adjustments?", IMF Staff Climate Note 2021/004, International Monetary Fund, Washington, DC.
- World Bank Group (2021): "World Bank Group Climate Change Action Plan 2021–2025: Supporting green, resilient, and inclusive development", World Bank, Washington, DC.