

31 AÑOS EN EL COMERCIO EXTERIOR, EL NEGOCIO NAVIERO Y LA LOGÍSTICA GLOBAL

# MEGATRADE

Año XXXI Nro. 378

Fin de Julio 2023

[www.revistamegatrade.com.ar](http://www.revistamegatrade.com.ar)

📌 Revista Megatrade

@ReMegatrade

Complejo laberinto para las empresas

## Cómo afecta la regla europea del Mecanismo de Ajuste de Carbono

**Hidrovia: Continúa la saga, Argentina contra el resto**

**La enorme competencia entre las terminales portuarias paraguayas**

**Los temas pendientes del puerto de Santos**

# Cómo afecta la normativa europea del Mecanismo de Ajuste de Carbono

**E**l impulso de la nueva normativa europea sobre el Mecanismo de Ajuste Fronterizo de Carbono -o Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)-, fue tratado días pasados en un seminario virtual organizado por la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) y abordado desde las áreas de Ambiente, Comercio, Transporte y Energía de la UIA (Unión Industrial Argentina). Además, se abordó el impacto que tiene este tema en las exportaciones argentinas.

Allí expusieron Pablo Estrada, director del Observatorio MC de la CERA y del departamento de derecho comercial internacional de Techint, acompañado por Carlos Piñeiro, presidente de la comisión de sustentabilidad de la CERA. Se trata de un tema complejo, con normativas



locales, regionales y globales, cruzadas, que tratamos de resumir en estas páginas, pero con distintas aristas y que si bien aún impacta localmente sólo en un par de sectores pero muy fuertes vinculados a la siderurgia y alumimio, hay que seguir de cerca. En primer lugar, Estrada explicó que hay dos

áreas que se están empezando a conectar con las reuniones anuales de las Naciones Unidas y las conferencias sobre el cambio climático y las reducciones de emisiones. Tomando como elemento normativo el acuerdo de París por el cual, las partes están generando sus propios compromisos hacia el 2050, para que la reducción de emisiones compatibilice el cambio climático, con la vida humana.

*"Hay muy pocos países que lo han aceptado formalmente. Algunos tienen compromisos iniciales de acá al 2030, con reducciones que varían el orden de magnitud y el período de base, versus con cual se comparan. Para esos objetivos, en general no han dicho claramente cuáles van a ser los mecanismos o cómo lo van a terminar de bajar a tierra. En cambio esto sí lo está haciendo la Unión Europea (UE)",* dijo.

Por otro lado, señaló que el acuerdo de la OMC, obviamente, regula el comercio, pero no el clima, y sucede que, cuando una medida vinculada al clima o a emisiones, toca comercio, pasa a quedar potencialmente bajo el paraguas de la OMC.

*"Algunos dicen que no hay un acuerdo, norma o cláusula que indique que, cuando haya un mecanismo de reducción de emisiones de un país, se va a aplicar de tal manera, como sí hay otros tipos de cláusulas en la OMC. Hay mucha discrecionalidad por el momento",* mencionó.

De todos modos, Estrada *-en la foto arriba-*



indicó que hay excepciones para la OMC. Aun cuando un miembro no cumpla con lo que se ha comprometido, puede justificarlo, siempre y cuando la medida que

esté sujeta a revisión, cumpla con excepciones previstas. Estas son proteger la vida y la salud humana, animal o vegetal y la vinculada a la conservación de los recursos agotables.

Agregó que cada país va a ir eligiendo el mecanismo bajo el cual cumple el objetivo de llegar a la reducción de emisiones. Europa utiliza el mecanismo ETS (Emission Trading System), desde el 2005, por el cual se permite emitir carbono hasta cierto monto o volumen y la diferencia, se paga.

Pero ese no parece ser el único camino. Un ejemplo mencionado es el de Corea del Sur, donde los autos no pueden emitir más de una cierta cantidad de porcentaje por kilómetro recorrido. También puede ser un impuesto al carbono o un impuesto al combustible fósil, o por el otro lado generar incentivos fiscales. *"Hay diferentes medidas que se pueden llevar adelante, y que no necesariamente sean el ETS o CBAM",* dijo. Esto

porque es posible que si un país se mueve en esa línea, genere un efecto contagio al resto.

Señaló que, si bien los modelos de Argentina, Brasil y México, buscan reducir emisiones, no existe ni un ETS ni ningún mecanismo de este tipo.

El directivo explicó que existe otro gran actor: el sector privado que, por diferentes compromisos, requisitos, obligaciones o pedidos, están viendo cómo reducir sus emisiones. Algunas empresas, porque cotizan en bolsa, otras porque el financiamiento viene con ese requisito o porque tienen un compromiso social.

Es así, que las empresas están midiendo las emisiones, además de que hay estándares privados u ONGs, certificadoras y verificadoras, que no necesariamente están atadas a los planes nacionales de reducción de emisiones. *"Podría ser que el plan nacional de un Estado, no baje al nivel específico de un sector, y deje que cada uno se ordene solo. Esto muestra la complejidad y la incertidumbre y como cada Estado hacia donde las empresas exporten, puede llegar a tener una regla diferente. Siempre y cuando no haya un nuevo acuerdo internacional que avance en esta temática"*, explicó.

Como dijimos, lo que está haciendo la UE con el CBAM, está en su política interna desde el 2005 con el ETS, donde quiere ser el primer continente

en llegar a ser carbono neutral para el 2050.

*"Nos puede gustar o no, o puede ser contrario a la OMC. Se irá viendo, pero es un proceso que ya lleva casi 20 años y es infinita la cantidad de regulaciones, directivas y directrices que hay para regular este tema. Sin lugar a dudas va a cambiar la morfología de la industria, los sectores y la economía europea"*, dijo.

Profundizando sobre el ETS, comentó que se está por la cuarta interacción y que cada vez que lo van modificando, agregan sectores. En la última modificación empezaron a agregar transporte marítimo, aviación, edificación por ejemplo, cada uno con sus normativas y reglas, y de a poco toda la economía va a estar sujeta a medir o pagar por las emisiones de carbono.

Lo que está sucediendo además, explicó el directivo es que el sector privado y sobre todo las manufacturas que están expuestas a la competencia internacional, empiezan a sentir una presión en sus costos cada vez que emiten. La UE, para evitar la posibilidad de que una empresa reduzca la emisión en Europa, pero se traslade a Asia para emitir allí; busca transformar el costo que tiene la industria interna en la frontera. *"Mientras sea un ETS no pasa absolutamente nada. Pero acá es donde toca con la OMC porque se transforma en una medida aplicada al importador, a la frontera, con ciertos requisitos"*,

sentenció Estrada.

Agregó que esta normativa arrancarían en octubre de este año, donde todos los importadores van a estar obligados a reportar las emisiones y efectivamente se empezaría a cobrar, a partir de 2026, en proporción o en conjunto de la manera en que se desgrava el ETS.

El funcionamiento, explicó, es el siguiente:

*"Cada emisor en Europa, tiene un permiso gratuito de emisión que va a ir eliminándose hasta el 2034. Si en el 2026 a una fábrica le dan el 90% de su emisión gratuita, el CBAM va a ser igual, y solo se va a cobrar por el 10% del producto importado. En el 2034 se va a terminar pagando por el 100% de las emisiones implícitas o atribuidas a este producto, equiparándose con el ETS", dijo.*

Respecto a la convivencia del CBAM y la OMC, Estrada mencionó que existen ciertas inconsistencias en las reglas. *"Uno de los argumentos puede llegar a ser que, bajo el acuerdo de una normativa técnica, requisitos, regulaciones y estándares, están imponiendo un extra costo donde habría que ver la proporcionalidad que significa y cuál es el objetivo de la medida", cerró.*

Por otro lado, Carlos Piñeiro, presidente de la comisión de sustentabilidad de la CERA -en la foto arriba- destacó que en la medida en que se cumpla con la emisión pautada, no hay limitación con respecto a la producción. De hecho, en ningún momento la limita el ETS en Europa. En la producción, solo se restringe la emisión y tiene un impacto muy fuerte en lo que quieren hacer con el CBAM.

Esto se enmarca dentro de los grandes objetivos de la Comisión Europea del programa 2019-2024. *"Un caso es el pacto Verde Europeo, dado que aquí entra la neutralidad climática y el objetivo del 55% al 2050 respecto de 2030. Este es un objetivo durísimo que de alguna manera es la justificación de por qué se debe hacer una especie de extensión de esa obligación al resto del mundo, como lo entiende la UE, que de alguna manera lo intenta hacer a través del CBAM", dijo Piñeiro.*

Por otro lado, remarcó que se quieren cambiar las reglas de la OMC, en algunos aspectos que



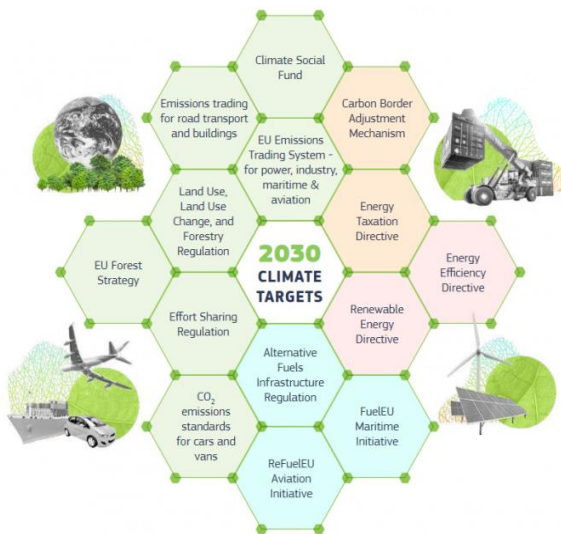
hoy se protegen desde el punto de vista de las limitaciones, como barreras y obstáculos técnicos al comercio. "Creo que el CBAM está fuertemente entroncado con ese espíritu de reforma. Con la idea de liderar un mecanismo dentro de la OMC, distinto y más negativo, posiblemente, para nuestros intereses", sentenció.

El objetivo declarado del CBAM, explica en uno de sus artículos, establece un Mecanismo de Ajuste de Frontera por Carbono (MAFC), que se articula con el problema de las emisiones de GEIs (gases de efecto invernadero) implícitas en las mercancías contempladas en el Anexo 1, en el momento de su importación en el territorio aduanero de la UE, con el fin de evitar el riesgo de fuga de carbono. Es decir, buscan igualar el precio del carbono entre los productos propios y los importados, con lo que se limita la fuga de carbono y se fomenta la reducción de las emisiones mundiales.

Los productos alcanzados en el Anexo 1 son cemento, electricidad, algunos abonos, hierro y acero y aluminio incluyendo una amplia gama de productos fabricados con los mismos. No en todos ellos, hay una discriminación específica. Para cada uno se indica cuáles son el conjunto de GEIs que simplemente serán considerados. "En última instancia, el objetivo es tratar de extender el mecanismo del ETS a los productos que se importan. Creo que no es solo una exten-

sión, sino que es una combinación entre el ETS y el RICH, que es el mecanismo europeo por el cual se controla el ingreso de nuevas sustancias que se generan dentro o fuera de la UE y se introduce de alguna manera al mercado. Esto les resultó mucho más sencillo que el CBAM porque ese mecanismo, invocó las cuestiones de sanidad. Y cuando se tocan temas de salud, poner límites en frontera es muchísimo más sencillo que en lo ambiental", dijo.

Añadió Piñeiro que, si bien se podría vulnerar



algunos mecanismos de la OMC, tampoco es tan claro por la discrecionalidad con la cual se pueden interpretar algunos de los pedidos. "Esto puede constituir una base concreta para ser impuesta en un acuerdo bilateral y es un riesgo particularmente para el Mercosur", mencionó. A tener cuidado de que no lo metan por la ventana dentro un requisito para un acuerdo bilateral, y si es aceptado por necesidad o por otra cuestión, sencillamente se agota el mecanismo de discusión en la OMC, advirtió.

Asimismo, indicó que el CBAM está dirigido a empresas, no a países, en función del contenido real de carbono de los bienes importados y, por otro lado, está focalizado en sectores intensivos en carbón. "Esto es cierto hasta cierto punto porque se focaliza en sectores intensivos en carbono donde han tenido fuga en otros países. Pero hay sectores más intensivos en carbono que no han tenido fuga y que entran, como pueden ser el transporte", explicó.

Habría que ver cual es el la conveniencia de uno u otro esquema...

## Hacia adelante

Piñeiro comentó además, que en los pasos futuros en la fase de transición, es decir a partir del 2024, los importadores deberán notificar sus emisiones implícitas de CO2 y, en los casos que corresponda de óxido nitroso y perfluorocarburos.

Entre el 2026 y el 2035, se pondrá un precio a las importaciones sobre la base de los GEIs declarados, al tiempo que se eliminarán las asignaciones gratuitas del RCDE (régimen de comercio de derechos de emisión) a los productores europeos. "Esto significa que, si bien hay que declarar todavía la discriminación entre cuáles van a ser libres y cuáles va a haber que abonar, empezará a valer a partir del 2026. Ese año habrá un menor número de emisiones gratuitas que se brindarán a los productores europeos, con lo cual, también van a ser menos las asociadas a esos productos", dijo.

Otro elemento a tener en cuenta es que, en ese

mismo año, los importadores deberán tener el permiso de una autoridad, para abonar y adquirir certificados de carbono (MAFC), correspondientes, teóricamente, al precio del carbono que se habría pagado para introducir los bienes en la UE, a medida que las asignaciones gratuitas a los locales se reducen gradualmente.

Si se ve de manera cronológica, Piñeiro señaló que, desde el 2023 a inicios del 2026, lo único que habrá que hacer, es informar.

Entre el 2026 y el 2033, se van a reducir esas emisiones que tienen hoy los establecimientos europeos a un valor que sea compatible para llegar al 55% del año 2030.

En el año 2034, no habría más emisiones gratuitas en Europa, por lo que se tendrán que comprar todas las emisiones o producirse. "Por lo tanto, cada producto que se importe, deberá pagar esas emisiones equivalentes", explicó.

Algunas de las obligaciones para el declarante de CBAM por período, en la fase de transición (octubre 2023 - diciembre de 2025), será la cantidad de total de bienes importados durante cada trimestre anterior, el total de emisiones directas e indirectas e integradas a los bienes.

"Lo de las emisiones indirectas, no es para todos.

En algunos casos hay solo emisiones directas.

Particularmente hasta ahora, los dos que más nos afectan son aluminio y acero, que son emisiones directas, pero cuidado porque la UE lo puede modificar", advirtió el directivo.

Otra de las obligaciones es informar el precio del

## Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM

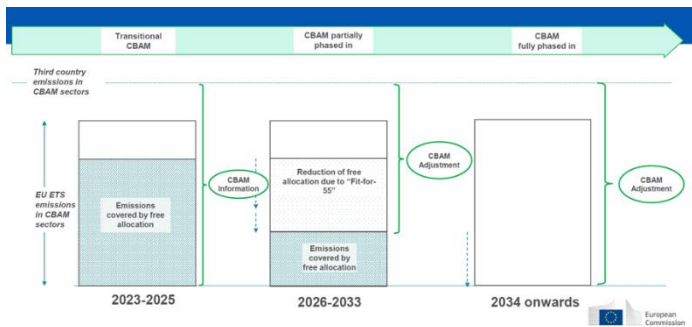
### Elementos tomados en cuenta para su diseño



carbón abonado en el país de origen por emisiones integradas. Al respecto, Piñeiro mencionó que es un punto importante porque la Comisión Europea está pidiendo informar algo que no le pide a los europeos.

Luego, en la fase posterior a la transición, enero 2026 en adelante, hay que presentar la cantidad total de bienes importados durante el año calendario anterior, expresar la cantidad total de mercancías al año anterior para cada uno de los trimestres e informar cantidad total de certificados MAFC, correspondientes al total de emisiones implícitas que deban entregarse, teniendo en cuenta la reducción por el precio pagado en un país de origen. Explicó que si no se presenta una cantidad determinada de certificados que alcancen las emisiones no cubiertas, pueden aplicar una multa. *"Todavía no está claro, pero tal vez puedan impedir hacer la importación"*, dijo.

Agregó que uno de los objetivos de la UE, obedece a la fuga de carbono. Busca colocar de alguna forma, un costo que, en la medida posible, parte importante se le abona al mismo bloque, como en el caso del RICH, donde la gran parte de las certificaciones se hacen con un europeo. *"Termina siendo un mecanismo que, no solamente introduce un costo de exportación, sino que va a las arcas de la Comunidad Europea"*, sentenció. Recordó a un gran acelerador europeo que le dijo que esto terminó siendo un negocio muy bueno, tanto para certificadores como para los financieros, desde el punto de vista del manejo del carbono y de la certificación, y ha sido más negocios para ellos, en última instancia, que perjudicial para aquellos que *"fugan carbono"*. *"No es raro que haya tanto mecanismo burocrático"*





metido dentro de esto porque, no dudo, que gran parte de los certificadores, verificadores, etcétera, están detrás de la letra chica de todo lo que se escribe”, señaló.

Piñeiro explicó que las reglas de cálculo del CBAM se basa en bienes, mientras que el ETS se basa en instalaciones, por ejemplo, una planta que por determinada razón está alcanzada dentro del ETS, no por lo que produce, sino por su actividad. "Realiza una actividad determinada que tiene que declarar y en función de eso, se le da una cuota de emisiones determinadas y es variable de instalaciones a instalación y de país a país", indicó.

En ese sentido, dice que si la empresa arrancó con un valor muy alto, cada vez van teniendo menos cuota disponible dentro de esa instalación, absolutamente independiente de lo que produce. Y si puede reducir fuertemente la producción y consigue una cantidad de cuota importante, puede venderla a otro productor.

Algo que mencionó el directivo fue un apartado al final del reglamento donde se habla del "Club del Clima". Indicó que allí, invitan al resto de los países a plantearse el por qué no poner un sistema de ETS como el de la UE para que sea más sencillo para todos. "Tendríamos una certificación cruzada de ambos lados con mecanismos de asignación de emisiones y criterios parecidos, y lo podríamos hacer en forma común. Este es el objetivo secreto del famoso Club del Clima. Aquellos que desarrollen un mecanismo parecido al ETS les va a resultar mucho más sencillo, evitando la parafernalia de bajar la emisión a un producto y además, compararlo contra algo en Europa que

va a ser muy arbitrario y donde el producto va a tener una huella de carbono muy baja", dijo Piñeiro. Esto tiene que ver con que la metodología CBAM deberá traducir los métodos de ETS para el cálculo de emisiones a nivel de instalación para bienes importados, sobre aquellos países que no quieran pertenecer al dicho club.

## Valores predeterminados

Piñeiro mencionó además que los valores predeterminados para el CBAM, se tomarán cuando las emisiones reales no pueden determinarse adecuadamente. Las emisiones integradas se determinarán en referencia a valores predeterminados expresadas en toneladas de CO2 equivalente por toneladas de CBAM por bien producido.

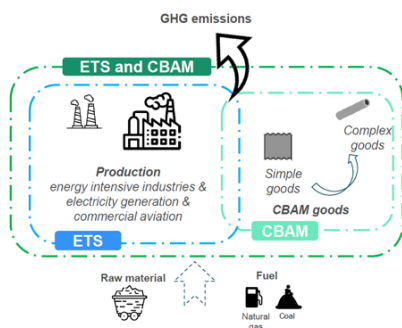
Además, se basarán en el promedio de intensidad de emisión de cada país exportador. "Esto directamente es perverso porque saben que no lo tiene todos, pero lo escriben así, estrictamente para cada bien bajo alcance de la regulación CBAM, excepto la electricidad", dijo.

Agregó que se intentará basar en la metodología top-down (uso de datos públicos disponibles) replicando tanto como sea posible el enfoque del ETS. Dice también que las bases de datos a ser utilizadas podrán ser el IPCC, el OCDE, el IEA, por ejemplo.

El especialista lanzó algunas preguntas respecto a esto como: ¿Qué sucederá cuando se compare lo que emitió un producto contra otro generado en Europa? ¿Con que productor se lo va a comparar? ¿Al promedio de los productores de ese producto en Europa? ¿Al peor o al mejor? ¿El promedio con qué criterio lo va a sacar? ¿Se va a poder auditar como se calcula ese promedio?. No hay certezas.

## Preparándose

Piñeiro comentó que algunos países están iniciando o preparando acciones ante la OMC. Paralelamente están empezando a hacer sus cálculos de emisiones internamente y a desarro-



llar mercados internos para tener el ejercicio de la discusión, con empresas que estén asociadas y tengan la gimnasia de lo que significa un ETS para poder ajustarse a lo que puedan pedir.

*"Es importante prepararse. Indagar acerca de los productos alcanzados por el CBAM, tanto en forma investigativa como por la vía del requerimiento formal. Evaluar alternativas locales de certificación y validación, particularmente con los organismos argentinos de acreditación y certificación. Si es posible, armonizar estas acciones regionalmente, por la importancia que tiene la condición específica dentro del Mercosur. Finalmente, me parece importante impulsar alguna clase de reconocimiento respecto de los productos elaborados en instalaciones que ya están alcanzadas por mecanismos internacionales de evaluación",* recomendó.

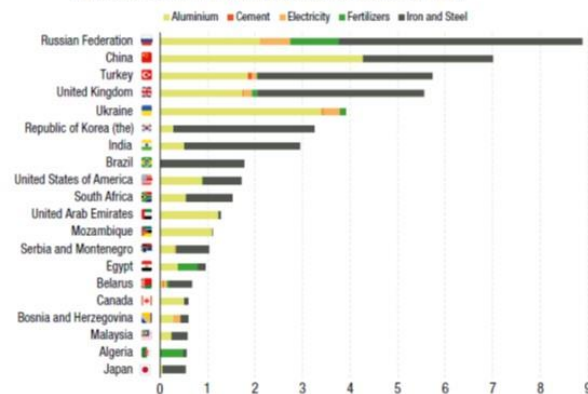
### Análisis del potencial impacto en las exportaciones argentinas

Respecto a la aplicación del CBAM, el directivo explicó que de los 12 países más afectados tomando sus importaciones del año 2019, Brasil hubiera sido el más fuertemente alcanzado en Latinoamérica y en un ámbito superior, Estados Unidos, lo cual no es menor.

Si bien esto no pareciera que vaya a tener un impacto relevante para las exportaciones argentinas, en el corto plazo, más si se observan los números de los envíos. *"Lo peligroso es que aparezca alguna otra cuestión, sobre todo para el resto de las exportaciones con algún producto que tenga aluminio y que tenga algo vinculado a lo siderúrgico, que hoy no está alcanzado",* advirtió Piñeiro.

Otro punto importante que mencionó el directivo es que el volumen de las exportaciones totales de siderúrgica y de aluminio a la UE, si bien es muy bajo, hay una cantidad muy importante tanto al Nafta como al Mercosur. *"Estas regiones sí tienen un impacto relevante con el CBAM y puede suceder en el Nafta y MERCOSUR, que haya una condición de reacción. En ese caso y por el principio de no discriminación, va*

Figure 2 | Exports to the European Union 2019 in selected sectors likely to be considered in the CBAM. 20 most exposed countries in terms of aggregated value of exports (billion \$)



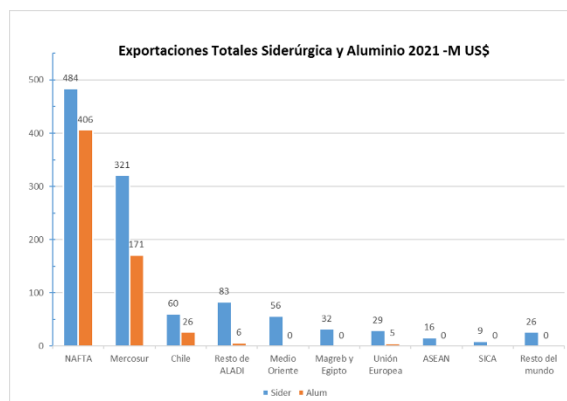
Source: UNCTAD based on UN COMTRADE. The list does not include Iceland, Norway and Switzerland because they participate in, or are linked to, the ETS. Therefore, it is likely that these countries are exempt from the mechanism.

*a ser global, no solo contra los europeos. Ahí sí puede afectar las exportaciones argentinas. Hay que tener cuidado porque puede que, tanto Brasil como Canadá o la UE, tengan algún mecanismo de defensa que termine golpeando localmente",* indicó.

### Conclusiones

A modo de cierre Piñeiro insistió que, al día de hoy, las áreas de afectación importantes son la siderúrgica y aluminio. Agregó que, en el corto plazo, es poco relevante debido al bajo porcentaje de dichas exportaciones y que principalmente habrá algunos costos por el temprano inicio de las declaraciones que requieren evaluaciones, verificaciones, necesidad del importador acreditado, etc.

En el mediano plazo, sin embargo, advirtió cuatro riesgos principales. Tres de ellos para las exportaciones a la propia UE y otro de carác-



ter global. *"El primero es la extensión a otros productos dentro de complejos similares, esto es la expansión del listado de productos mixtos tales como el automotriz. El segundo puede ser la extensión a productos de otros complejos. Para Argentina, el riesgo es el agroexportador. Si bien no está previsto, pero puede llegar a caer en algún caso",* dijo.

El tercero, indicó; es la posibilidad, aun cuando se demostrara la incompatibilidad con la norma técnica de la OMC, que la UE lo introduzca como punto de negociación en el acuerdo con el Mercosur. *"Cuidado, porque si bien está en pleno desarrollo, si en algún momento lo ponen como condición, va a ser complicado",* advirtió.

Finalmente, el cuarto punto es la generación del efecto CBAM en otros mercados por reacción en la retaliación. *"Nafta, Brasil, China, India, Canadá, Australia y Japón son potenciales candidatos a replicar el sistema, y por principio de la OMC de no discriminación, y si alguno de ellos pone alguna cuestión, ahí puede golpear fuertemente",* cerró.

La recomendación de Estrada para las empresas, es primero mirar si el producto estaría afectado o cubierto por el CBAM. Si no lo está, por ahora es simplemente monitorearlo. Por otro lado, señaló que, si alguno es proveedor de otro que exporta a la UE y va a tener que cumplir con este proceso,

empezar a diseñar un plan de acción para ver cómo lo logra.

*"Hay muchas consultas a nivel industrial, a nivel sector en Argentina y a nivel Mercosur sobre cómo hay que prepararse. Alguno dice que esto que se viene puede ser el modelo. Para mí este no va a ser el modelo global. China, India, Japón no están. No podemos descartar nada, pero quizás termina sucediendo que hay que cumplir con diferentes regímenes de este tipo y habrá que ir teniendo en cuenta los costos y trabajo que puede generar para las compañías",* cerró.