

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/CTE/W/215
TN/TE/W/9
23 de septiembre de 2002
(02-5081)

Comité de Comercio y Medio Ambiente
Comité de Comercio y Medio Ambiente en
Sesión Extraordinaria

Original: inglés

LOS IMPUESTOS, SUBVENCIONES E INCENTIVOS A LA ENERGÍA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE Y SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y COMERCIALES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO, EN PARTICULAR, PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO PRODUCTORES Y EXPORTADORES DE PETRÓLEO

Comunicación de la Arabia Saudita

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	2
II. LA OMC Y EL MEDIO AMBIENTE	2
A. LA OMC.....	2
B. COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE EN LA OMC	3
C. LA RONDA DE DOHA.....	3
III. POLÍTICAS ENERGÉTICAS DE LOS PAÍSES DE LA OCDE	3
A. IMPUESTOS SOBRE LA ENERGÍA Y EL CARBONO.....	4
B. SUBVENCIONES A LA HULLA.....	6
C. SUBVENCIONES A LA ENERGÍA NUCLEAR	6
D. SUBVENCIONES A LAS ENERGÍAS RENOVABLES.....	7
E. MEDIDAS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA	7
IV. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO	8
A. REPERCUSIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO PRODUCTORES DE ENERGÍA.....	9
B. CONSECUENCIAS PARA EL BIENESTAR SOCIAL	10
C. REPERCUSIONES EN LA DISTRIBUCIÓN	11
D. EFECTOS INDIRECTOS	13
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	16
A. IMPERFECCIONES DEL MERCADO E INSTRUMENTOS DE MERCADO	16

I. INTRODUCCIÓN

1. A la vista de la responsabilidad del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) y del Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados, presentamos esta contribución inicial que analiza el impacto sobre los países productores y exportadores de energía y formula una serie de recomendaciones. Una de las prioridades del Programa de Trabajo de Doha que negociarán los países Miembros de la OMC es la adopción de medidas que mitiguen ese impacto y alivien las consecuencias comerciales para los países en desarrollo, especialmente aquellos que producen y exportan energía, y que mejoren sus condiciones de acceso a los mercados. Dada la naturaleza del tema, presentamos el presente informe tanto al Comité de Comercio y Medio Ambiente (en Sesión Extraordinaria y Ordinaria) como al Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados para los Productos no Agrícolas.

2. Dada la creciente interrelación entre el comercio mundial y las políticas medioambientales, se ha establecido bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) un Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) con el cometido de abordar las posibles áreas de disparidad entre política comercial y política medioambiental. A partir de la Ronda de Doha de la OMC, se han señalado una serie de áreas relacionadas con el comercio de especial importancia tanto para la energía como para el medio ambiente, para que sean objeto de debates y negociaciones ulteriores.

3. Son varias las áreas en que el programa de la OMC sobre comercio y medio ambiente puede entrar en interacción con las exportaciones de energía y los intereses de los países en desarrollo que producen y exportan energía, como la Arabia Saudita.

4. Las medidas adoptadas por un país para atenuar el impacto medioambiental pueden repercutir de distintas maneras sobre los intereses económicos de otro país. Sin embargo, en una serie de ámbitos, los países que persiguen objetivos medioambientales (como las políticas relativas al cambio climático) pueden llegar a *infringir* las obligaciones contraídas en la OMC y tratar de proteger sus intereses nacionales. De hecho, dichas medidas pueden tener consecuencias significativas para las exportaciones de energía (y exportaciones conexas) de los países en desarrollo.

5. El presente informe resume la relación actual entre comercio y medio ambiente. En particular, examina las consecuencias que el programa de la OMC sobre comercio y medio ambiente puede tener para la energía y el petróleo, y analiza el modo en que políticas energéticas y medioambientales de los países desarrollados podrían afectar a los países en desarrollo mediante disposiciones relativas a los impuestos sobre la energía y el medio ambiente y las subvenciones internas. También aborda las consecuencias económicas que se derivan para los países en desarrollo, así como los efectos indirectos sobre ellos, y sugiere la adopción de una serie de medidas para minimizar el impacto.

II. LA OMC Y EL MEDIO AMBIENTE

A. LA OMC

6. El comercio de bienes y servicios está regulado por acuerdos que establecen las responsabilidades jurídicas y los derechos jurídicamente establecidos de los Estados Miembros de la OMC y definen las consecuencias que recaen sobre los Miembros declarados en infracción de las obligaciones contraídas en la OMC.

7. Entre las obligaciones fundamentales se encuentra el deber de abstenerse de imponer restricciones cuantitativas sobre el comercio o de aumentar los aranceles por encima de los límites consolidados. Entre los derechos básicos figura el principio de no discriminación, que forma parte del trato nacional y del trato de la nación más favorecida.

B. COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE EN LA OMC

8. En este contexto, conviene señalar que el desarrollo y control de las políticas medioambientales relacionadas con el comercio no forma parte del mandato de la OMC. Esta tarea entra en el ámbito de otros marcos multilaterales, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). La implicación de la OMC se limita a la solución de diferencias entre partes contratantes y no contratantes de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA).

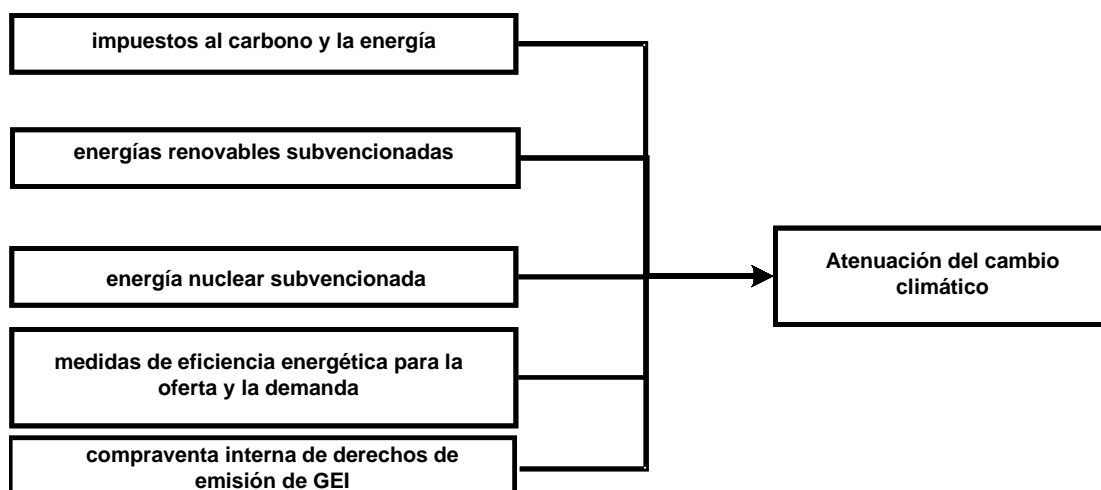
C. LA RONDA DE DOHA

9. El acuerdo de la OMC alcanzado en Doha en noviembre de 2001 en la Cuarta Conferencia Ministerial reafirma el compromiso con la protección del medio ambiente (siempre que las medidas adoptadas no restrinjan el comercio o resulten en discriminaciones entre países) y hace hincapié en la necesidad de que las políticas comerciales y medioambientales se refuercen mutuamente. En el ámbito del comercio y del medio ambiente, los debates de Doha se centraron en una serie de temas, entre ellos:

- **El acceso a los mercados:** Se pidió al CCMA que tomara en cuenta los efectos de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados en relación con los países en desarrollo, y que considerara los beneficios de la eliminación de las restricciones comerciales. El resultado de estos debates tendrá ciertas repercusiones sobre los intereses de los países en desarrollo, incluidos los países en desarrollo exportadores de energía.

III. POLÍTICAS ENERGÉTICAS DE LOS PAÍSES DE LA OCDE

10. Los países de la OCDE recurren a una combinación de instrumentos de política particularmente relacionados con la reducción de las emisiones de CO₂, que tendrán consecuencias comerciales para los países en desarrollo productores de petróleo. El siguiente esquema ilustra las principales políticas:

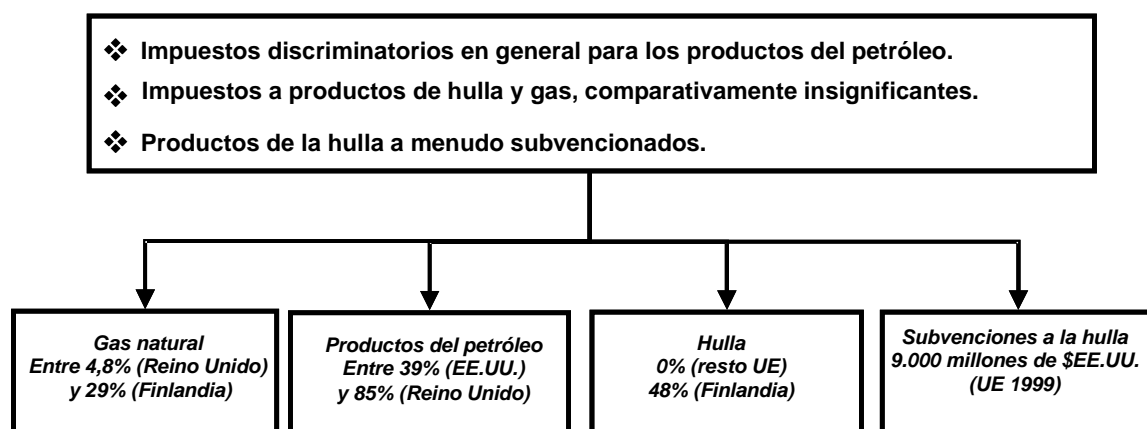


11. Esta sección esboza la utilización de políticas que gravan o subvencionan la energía o el carbono y analiza la posible interacción (o conflicto) entre esas políticas medioambientales nacionales y las normas de la OMC. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se considera el AMUMA más importante para este informe y, allí donde es necesario, se hace referencia a los efectos directamente relacionados con el comercio para los países en desarrollo productores y exportadores de energía, como la Arabia Saudita.

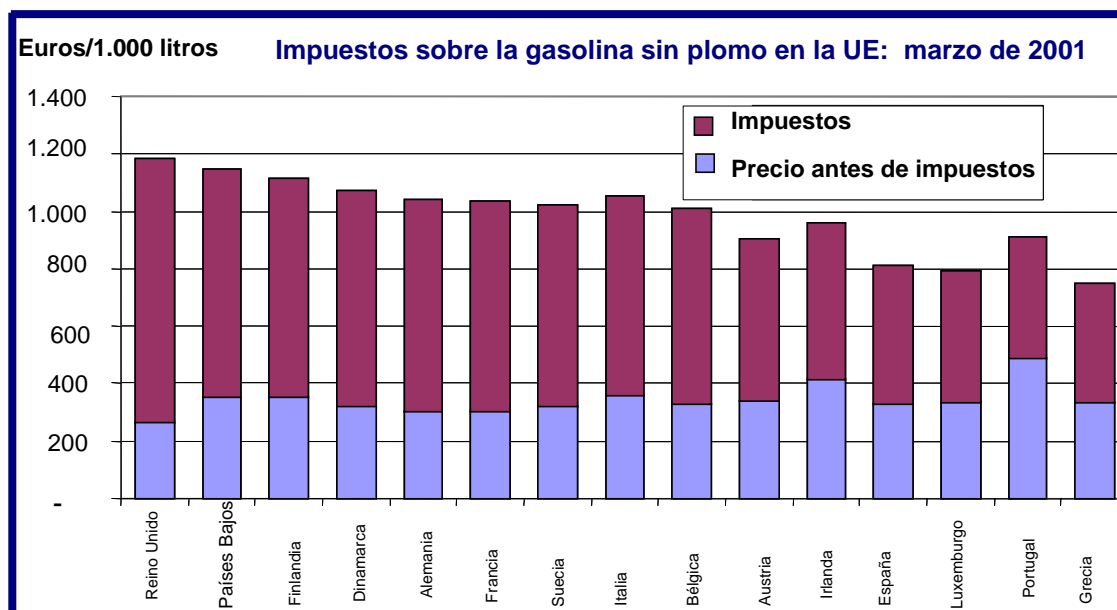
A. IMPUESTOS SOBRE LA ENERGÍA Y EL CARBONO

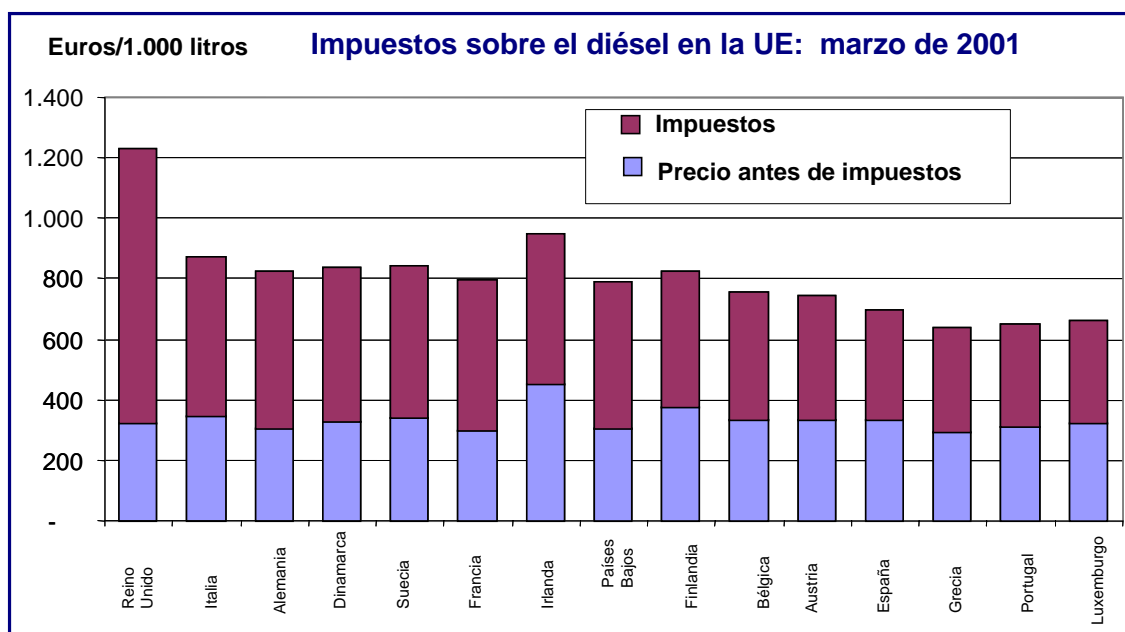
12. Con los impuestos sobre el carbono, los gobiernos pueden gravar las mercancías basándose en la medida en que éstas contribuyen a la emisión de gases de efecto invernadero. Para los gobiernos de los países miembros de la OCDE, la idea central de esta política es limitar las emisiones al tiempo que se originan ingresos gubernamentales adicionales y garantizados. Sin embargo, la introducción de dichos impuestos ha aumentado la inquietud respecto de sus consecuencias comerciales para los países en desarrollo.

13. En la actualidad, los países de la OCDE aplican diferentes tipos impositivos a los combustibles fósiles, discriminando al petróleo de manera notable en comparación con otros combustibles. El siguiente esquema representa los distintos niveles de los impuestos aplicados a los combustibles fósiles:



14. Los siguientes gráficos ilustran la alta proporción de los impuestos sobre el consumo en el precio para el usuario final para la gasolina y el diésel de automóviles en la UE. Los impuestos de la UE sobre la gasolina oscilan entre el 66 por ciento del precio final y el 81 por ciento, mientras que los impuestos aplicados en la UE al diésel de automóviles varían entre el 62 por ciento del precio final y el 82 por ciento.





15. Además, el siguiente cuadro refleja las diferencias en los porcentajes de impuesto sobre el consumo de combustibles fósiles entre la UE, los Estados Unidos y el Japón. Los impuestos varían entre el 4,8 por ciento y el 82 por ciento.

Impuestos sobre el consumo de combustibles fósiles
Porcentaje de los precios finales al consumo

	UE	EE.UU.	JAPÓN
Gasolina	66% - 81%	30,6%	55,8%
Diésel	62% - 82%	42,3%	42,7%
Fuelóleo pesado	0% - 31,2%	0%	4,8%
Gas natural	0%	0%	4,8%

16. Además de los impuestos al consumo, varios países de la UE utilizan hoy impuestos al carbono y a la energía con el fin de reducir sus emisiones de carbono (como en el caso de la tasa climática aplicada en el Reino Unido). Si bien la mayoría de estos impuestos tiene como finalidad teórica reducir las emisiones de CO₂, presentan en general un sesgo desfavorable para los productos del petróleo, ya de por sí fuertemente gravados. La única consecuencia inmediata de este enfoque ha sido el aumento de los ingresos del Estado y no ha favorecido, como se pretendía, una disminución del conjunto de las emisiones.

17. Un enfoque más adecuado consistiría en redefinir los niveles globales de fiscalidad tomando como base el contenido en carbono, en lugar de recurrir a impuestos adicionales o suplementarios sobre el carbono. Con esta óptica se podría ofrecer a los países exportadores una oportunidad para aumentar su parte de los ingresos procedentes del consumo de petróleo, sin modificar el precio al usuario final. Para la mayoría de los países que aplican dichos impuestos, éstos suponen una parte sustancial de sus ingresos generales.

18. La mayoría de las Partes incluidas en el Anexo B también ofrecen algún tipo de incentivo -ya sea en forma de créditos a la inversión o de compensaciones fiscales- para la prospección y desarrollo

del crudo. La eliminación de estas políticas haría subir los costos de producción de petróleo en los países de la OCDE, permitiendo a los exportadores de combustibles fósiles de menor coste, como la Arabia Saudita, satisfacer una mayor proporción de la demanda.

B. SUBVENCIONES A LA HULLA

19. Otra de las principales distorsiones que se dan en los mercados de la energía de los países de la OCDE es la persistente subvención y exención fiscal de la hulla nacional. Un informe elaborado en 1996 por el Grupo de Expertos de las Partes incluidas en el Anexo I concluye que la eliminación de las subvenciones a la hulla y la electricidad reduciría notablemente las emisiones CO₂ y estimularía las economías con ingresos que anteriormente se encontraban inmovilizados en las subvenciones.

20. Según la publicación del OIE *Coal Information 1998*, aproximadamente el 5,5 por ciento de la hulla producida por los países miembros del OIE recibía ayuda estatal, principalmente en el Japón, Alemania, Turquía, España y Francia. De estos países, sólo Francia se ha comprometido a poner fin a toda la producción subvencionada. Dado que la hulla se destina principalmente a la producción de electricidad, la eliminación de las subvenciones constituiría un incentivo para otros combustibles (muy probablemente el gas natural), reduciendo así el impacto sobre los países exportadores de hidrocarburo, como la Arabia Saudita. El siguiente cuadro indica las subvenciones totales a la hulla en distintos países de la OCDE, ocupando Alemania el primer puesto y el Japón el último.

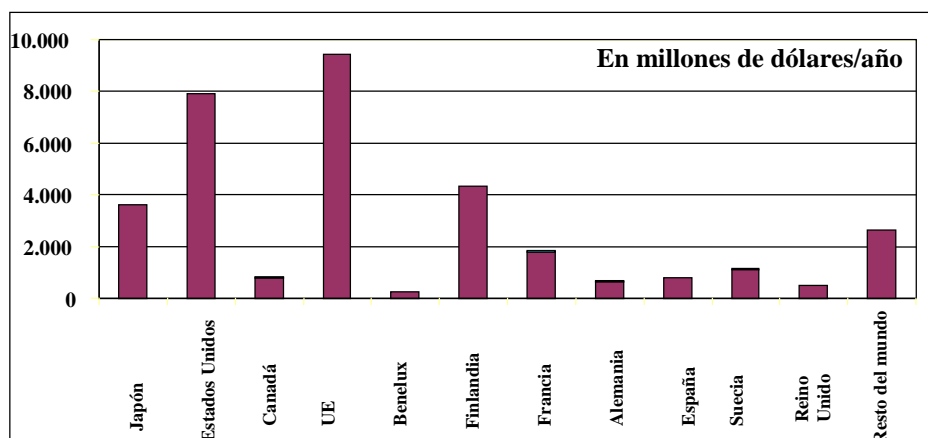
Subvenciones al carbón
En millones de dólares de los EE.UU.

	A la producción	Otras	Total
Alemania	5.579	467	6.046
España	798	413	1.211
Francia	100	671	771
Reino Unido	0	581	581
Japón	528	0	528
Total	7.005	2.132	9.137

C. SUBVENCIONES A LA ENERGÍA NUCLEAR

21. También subsisten subvenciones significativas para las centrales nucleares de la OCDE (si bien, en general, se están suprimiendo gradualmente), a pesar de los considerables problemas medioambientales y políticos asociados con su seguridad operativa y desmantelamiento. El gráfico siguiente muestra las elevadas subvenciones implícitas concedidas en varios países de la OCDE.

Subvenciones implícitas a la energía nuclear



D. SUBVENCIONES A LAS ENERGÍAS RENOVABLES

22. La utilización cada vez mayor de energías renovables ha pasado a ser un aspecto importante de la estrategia de la mayoría de los países de la OCDE en relación con el cambio climático. La UE y sus Estados miembros figuran en la vanguardia a la hora de proponer políticas y medidas que buscan asegurar una posición más prominente de la producción de energía renovable en unos mercados energéticos en proceso de liberalización. Por ejemplo, como parte de su Estrategia sobre el Cambio Climático (Climate Change Strategy) el Reino Unido se ha marcado como objetivo que para el año 2010 las energías renovables pasen del 2 por ciento al 10 por ciento del consumo total de energía. Las políticas y medidas de la UE que buscan promover y desarrollar las distintas modalidades de energía renovable consisten en:

- Mayor apoyo financiero a los proyectos renovables
- Más investigación tecnológica y programas de demostración
- Compromisos nacionales de aumentar la producción de energía renovable
- Medidas legislativas para garantizar a las energías renovables una sólida posición dentro de un mercado de la energía en proceso de liberalización (acceso preferente a la cuadrícula, cuotas de mercado garantizadas, etc.).

23. Conforme va progresando la tecnología, se prevé que las energías eólica, solar, hídrica y geotérmica ganen puestos en porcentaje del consumo de energía a escala mundial. Para 2020, el OIE pronostica que la parte de las energías renovables alcanzará el 3 por ciento del uso total de energías primarias (*World Energy Outlook 2000*). Sin embargo, las ayudas financieras se otorgan en detrimento de otras formas de energía y son de naturaleza discriminatoria.

E. MEDIDAS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

24. Durante mucho tiempo se ha considerado que las acciones destinadas a aumentar la eficiencia energética eran probablemente el enfoque más obvio para reducir las emisiones de gases. De ahí que las mejoras de la eficiencia energética, desde los niveles de rendimiento de las centrales generadoras

hasta los aparatos domésticos, hayan constituido un tema fundamental en los debates sobre políticas climáticas.

25. Los países de la OCDE han adoptado distintos enfoques a la hora de seguir políticas y medidas de eficiencia energética. En la UE ya están vigentes una serie de políticas que inciden en la eficiencia energética tanto en el ámbito de la UE como en el de los Estados. Entre ellas, se destacan:

- La regulación de los niveles de las emisiones industriales
- Medidas fiscales para fomentar una mayor eficiencia energética
- Establecimiento de normas de eficiencia para la energía y los combustibles para diversos tipos de vehículos y productos
- Sustitución de los combustibles por gas y mejoras en las centrales eléctricas
- Apoyo financiero a las mejoras en la eficiencia y a las actividades de investigación y desarrollo.

26. A pesar de la adopción por parte de la UE de un enfoque amplio y bastante estricto desde el punto de vista normativo con el fin de promover la eficiencia energética, y a pesar de la utilización de una amplia gama de impuestos nacionales a la energía y el carbono, la continua presión ejercida por los grupos industriales ha traído consigo un giro gradual hacia formas de política más flexibles.

27. El enfoque adoptado por los Estados Unidos en relación con la eficiencia energética es, en general, menos normativo, con una preferencia por las opciones voluntarias y menos costosas. Los Estados Unidos siguen invirtiendo en aumentar el rendimiento de la generación eléctrica y buscan alcanzar acuerdos continuos y voluntarios con distintos grupos de usuarios de energía.

28. Un aspecto fundamental es que muchas de las políticas y medidas sugeridas por la UE, como los impuestos sobre la energía y el uso de tecnología óptima, tienen como objetivo reducir el consumo nacional de energía más que animar a los posibles inversores a que inviertan en proyectos de eficiencia energética menos costosos en los países en desarrollo. Esto tendrá un efecto significativo en los países en desarrollo productores de petróleo y disminuirá las oportunidades de transferencia de tecnología, y será menor la inversión privada tanto en los países productores de petróleo como en los países en desarrollo.

IV. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

29. En esta sección se pone de relieve la evaluación de los efectos de las políticas y medidas medioambientales, particularmente las relacionadas con el cambio climático, sobre los países exportadores de petróleo y los países en desarrollo a la luz de dimensión comercial de la OMC.

30. Las áreas de aplicación de las políticas y medidas, ya existentes o sugeridas, destinadas por ejemplo a mitigar el cambio climático, quedan establecidas en el Artículo 2 del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

31. La presente sección define dos ámbitos principales de preocupación para los países en desarrollo productores y exportadores de petróleo, que son comunes a los países en desarrollo, a saber:

- la reducción de la demanda global para los países en desarrollo productores de energía; y
- los efectos negativos sobre el desarrollo económico de los países en desarrollo.

32. El análisis concluye que las estrategias siguientes repercutirían positivamente en beneficio general:

- eliminación de las distorsiones existentes en el mercado energético, como las subvenciones a la hulla y las estructuras fiscales vigentes en la OCDE, que son discriminatorias para los países en desarrollo productores de energía;
- fomento de la transferencia de tecnología, la inversión y el desarrollo, fundamentalmente para aquellas tecnologías que puedan mejorar el rendimiento de los productos del petróleo en cuanto a eficiencia y en relación con las emisiones.

33. Tanto los países exportadores de energía como los importadores se verían beneficiados con el seguimiento de políticas medioambientales que minimizasen los efectos negativos sobre las economías de los países productores y que buscasen soluciones más flexibles y, al mismo tiempo, las menos costosas.

A. REPERCUSIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO PRODUCTORES DE ENERGÍA

34. **Los combustibles fósiles representan la mayor parte de las exportaciones de los países en desarrollo productores de petróleo y su principal fuente de ingresos.** Por ejemplo, en 1998, las exportaciones de energía de la Arabia Saudita se calcularon en un valor aproximado de 30.000 millones de dólares de EE.UU., mientras que los productos no energéticos representaban menos de 3.000 millones de dólares de EE.UU. (*Statistical Review of Energy*, 1999). Las exportaciones de energía de la Arabia Saudita representaban casi el 40 por ciento de su PIB, frente a las cifras inferiores al 5 por ciento de la mayor parte de los países exportadores de energía de la OCDE, como Australia y el Canadá.

35. Los principales ámbitos de repercusión en los países en desarrollo productores de petróleo o energía son:

- políticas fiscales adversas que acarreen una menor demanda de petróleo y menores ingresos;
- menor crecimiento global de la industria y del PIB;
- pérdida de mercados para los productores de petróleo en favor de otros combustibles; y
- sustitución de los combustibles fósiles por las fuentes de energía renovables y la nuclear.

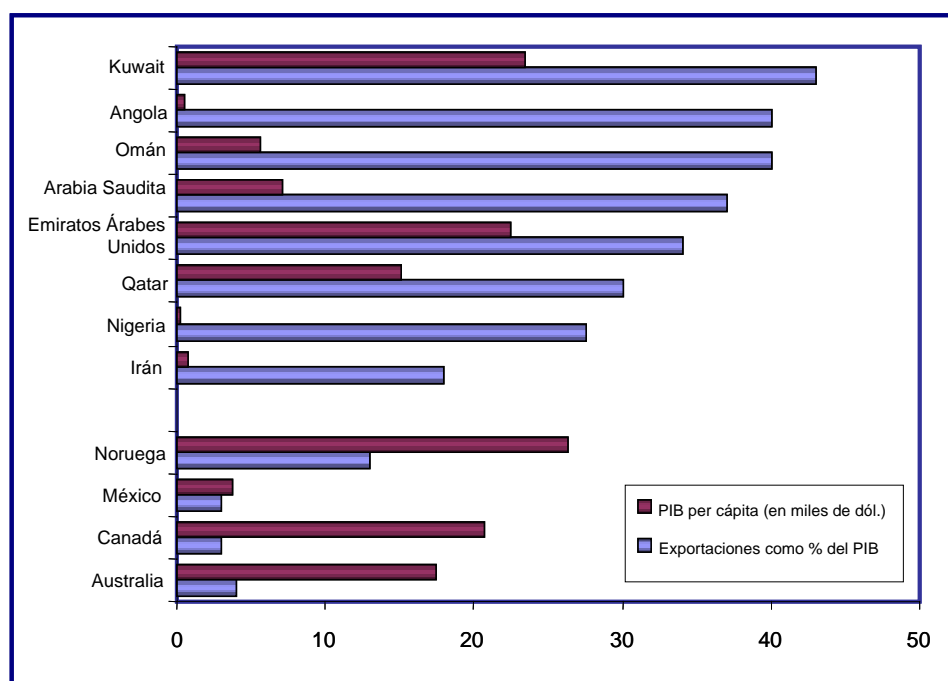
36. La medida en la que los países en desarrollo se ven afectados depende del paquete exacto de medidas adoptadas por cada país de la OCDE y del grado en que estos países dependen de las importaciones de petróleo.

37. En este contexto, y para 2010, los países en desarrollo productores de petróleo experimentarán disminuciones de su PIB de entre el 3 por ciento y el 5,1 por ciento respecto de los

niveles de 1990, lo que tendrá un efecto considerable sobre el desarrollo nacional y los objetivos de bienestar social.

38. Ésta será la causa, puesto que la dependencia de estos países es mayor que la de otros en relación con el porcentaje de las exportaciones en el PIB. Los siguientes gráficos muestran dicha dependencia comparándola con la de algunos países desarrollados.

Dependencia de las exportaciones de petróleo y riqueza nacional



B. CONSECUENCIAS PARA EL BIENESTAR SOCIAL

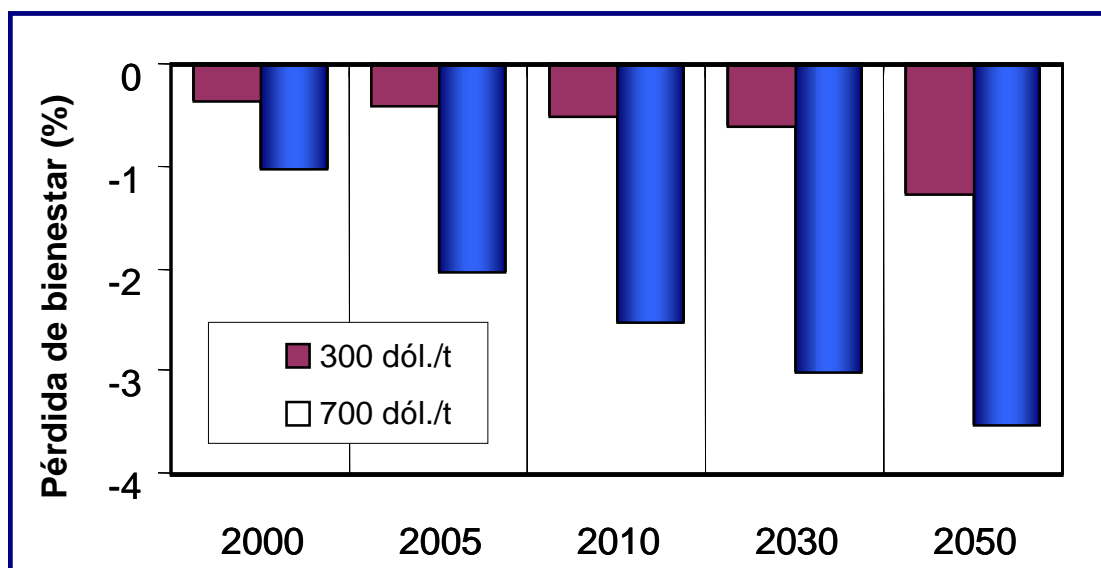
39. La razón de ser de los impuestos sobre el carbono viene dada por la suposición teórica de que se puede obtener un resultado más rentable en términos económicos agregados si todos los países equiparan su costo marginal de reducción de las emisiones.

40. Sin embargo, numerosos estudios sobre los gravámenes aplicados al carbono han demostrado que, en la práctica, éstos pueden tener importantes consecuencias macroeconómicas y dar lugar a un considerable menoscabo del bienestar social.

41. El Modelo **GREEN**, por ejemplo, toma en cuenta las consecuencias de gravar el carbono con un impuesto de 300 dólares por tonelada o de 700 dólares por tonelada (alcanzando, respectivamente, reducciones globales anuales de las emisiones de CO₂ del 1 por ciento y del 2 por ciento sobre la base de una línea de referencia ascendente). Dicho modelo asume una acción mundial, basada en la introducción de un idéntico impuesto sobre el carbono en todos los países. Los resultados se expresan en términos de efectos consistentes en un deterioro del bienestar social, en comparación con una hipótesis de referencia de situación sin cambios: el crecimiento económico desciende en los países de la OCDE del 2,5 por ciento en 1990 al 1 por ciento en 2100 (y del 4 por ciento al 3 por ciento en los países en vías de desarrollo). El gráfico siguiente esquematiza las pérdidas globales de bienestar

social soportadas en cada uno de los dos supuestos fiscales. Para 2010, se indica que serán del 0,5 por ciento y del 2,5 según se aplique una tasa de 300 dólares por tonelada o de 700 dólares por tonelada respectivamente (frente a la hipótesis de una situación sin cambios).

Modelo GREEN: pérdidas globales en bienestar social



42. El Modelo Económico Mundial de la **OPEP**, desarrollado específicamente para examinar los efectos de las políticas de reducción del CO₂ sobre los mercados petroleros y sobre los países miembros de la OPEP, proporciona un análisis de las diferencias entre la hipótesis de referencia sin cambios y otros posibles supuestos de control. Uno de los modelos describe las consecuencias del tipo de impuestos sobre el carbono propuestos a principios de los noventa, como la tasa de 10 dólares por barril aplicada por la UE y la de los Estados Unidos, aplicada a las unidades térmicas británicas (BTU). Según dicho modelo, estos impuestos originarían una caída del 3 por ciento, como media, en el crecimiento total mundial del PIB entre 2000 y 2010, frente al supuesto de una situación sin cambios (del 2,98 al 2,89 por ciento anual).

43. A pesar de las diferencias entre las hipótesis y parámetros de las distintas simulaciones, un análisis de los resultados nos ofrece algunos argumentos sólidos relativos al impacto de la fiscalidad sobre el carbono. Ambos modelos coinciden esencialmente en que, a corto y medio plazo, la introducción de impuestos sobre el carbono tendrá consecuencias económicas y conllevará pérdidas globales en términos de bienestar social y reducciones en el crecimiento del PIB. Esto traerá consigo un comercio negativo para los países en desarrollo, como consecuencia del menor índice de crecimiento.

C. REPERCUSIONES EN LA DISTRIBUCIÓN

44. Todo impuesto fijado a un nivel lo bastante alto como para originar ingresos considerables, como ocurre en el caso de la UE, o para alterar el comportamiento económico, puede tener repercusiones en la viabilidad económica de ciertas actividades, a menudo concentradas en regiones o países concretos.

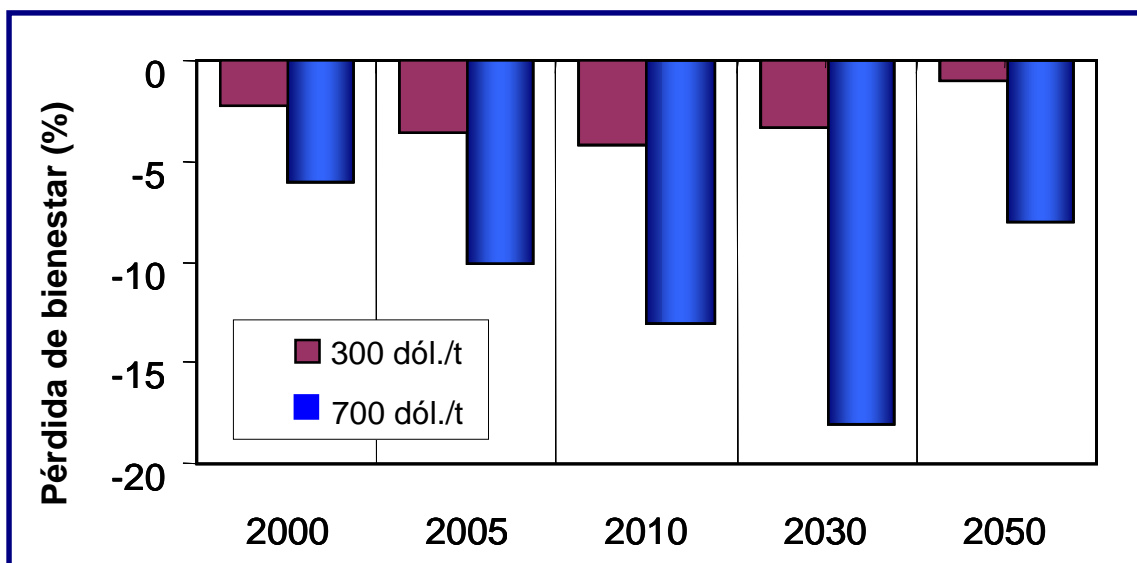
45. Un impuesto sobre el carbono podría acarrear los siguientes efectos distributivos:

- Un impuesto sobre las emisiones de CO₂ reducirá la demanda de combustibles fósiles. Esto tenderá a reducir tanto el volumen total de exportaciones de los países productores de energía como, debido a la reducción de la presión sobre las reservas, el precio que podrá obtenerse en los mercados mundiales. Para aquellos países que cuentan con grandes reservas de combustibles fósiles y que dependen de las exportaciones de los mismos, esto acarreará un descenso de los ingresos procedentes de los combustibles fósiles, con las consiguientes implicaciones para sus economías nacionales.
- Si las medidas nacionales tomadas en respuesta a los impuestos sobre el carbono bastan para reducir significativamente el consumo total, es probable que se produzca un descenso de las importaciones. Ese descenso puede variar considerablemente de un país a otro, afectando de manera especial a aquellos países en desarrollo cuyas economías se basan en la exportación de una variedad limitada de productos.
- Incluso en el caso de que los costos marginales de la reducción de niveles sean iguales, el costo total de la reducción de las emisiones variará de un país a otro. En los primeros años, la mayor carga la soportarán los países de la OCDE y los países con economías de transición, para luego pasar a los países en desarrollo.

46. Para cuantificar algunos de los efectos que un impuesto sobre el carbono tendría sobre la distribución de la riqueza entre los distintos países, es preciso recurrir a los resultados que arrojan los modelos económicos.

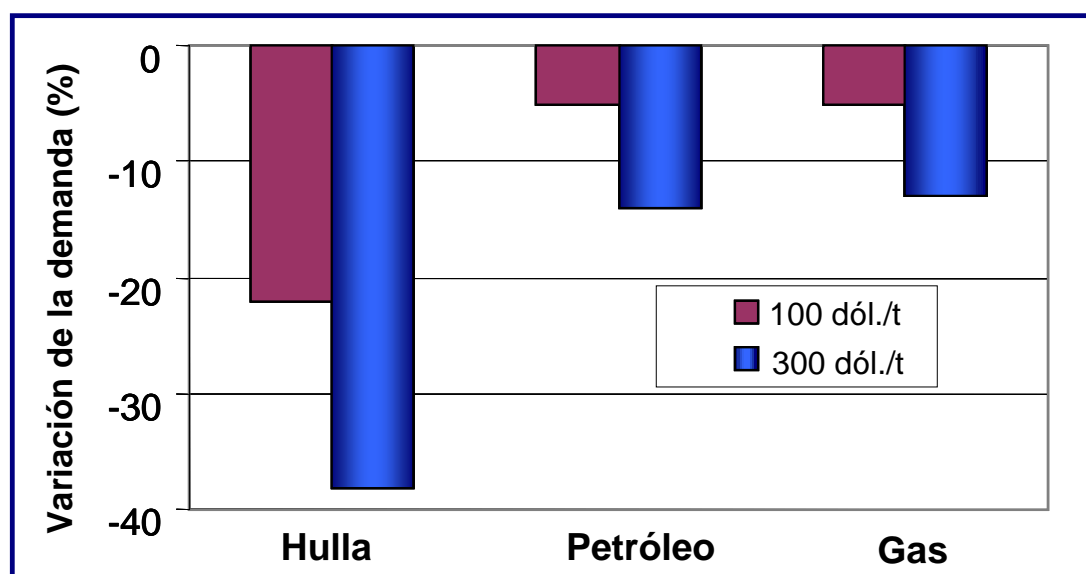
47. El modelo **GREEN** muestra una notable diferencia entre los efectos económicos para el mundo en su conjunto y para las regiones de países en desarrollo exportadores de energía. Ambas tasas de fiscalidad contempladas en el modelo (300 dólares por tonelada y 700 dólares por tonelada) acarrearán considerables pérdidas para estos últimos, que alcanzan el 4,2 por ciento y el 12,5 por ciento con respecto a la hipótesis de situación sin cambios para el año 2010, dependiendo del rigor del impuesto (véase el siguiente gráfico). Es preciso comparar estos valores con las pérdidas en bienestar social del 0,5 y el 2,5 por ciento para el mundo en su conjunto.

GREEN: pérdidas de bienestar para los países en desarrollo productores de energía



48. El Modelo propuesto por el **OIE** en su informe *World Outlook* se desarrolló como herramienta de análisis de las tendencias del mercado de la energía y para establecer modelos para un gran número de regiones geográficas distintas. Este modelo simula los efectos de dos niveles distintos del impuesto sobre el carbono (100 dólares por tonelada y 300 dólares por tonelada) aplicado a los combustibles fósiles de manera proporcional tanto a su contenido en carbono, como a todos los impuestos y cargas ya existentes. Las proyecciones de la hipótesis de referencia sin cambios prevén un aumento del 48 por ciento en la demanda de energía a escala mundial entre 1990 y 2010. Las reducciones en la demanda previstas para los principales combustibles fósiles figuran en el gráfico siguiente. Dicho gráfico muestra claramente el fuerte impacto teórico de estos impuestos sobre el consumo de combustibles fósiles y, por extensión, sobre las economías que dependen de la exportación de los mismos.

Modelo OIE: reducciones de la demanda provocadas por los impuestos para el año 2010



D. EFECTOS INDIRECTOS

49. El impacto negativo sobre los países en desarrollo podría reducirse considerablemente si los países desarrollados retirasen gradualmente, hasta suprimirlos, los actuales impuestos y subvenciones aplicados a la energía y los combustibles. Los efectos indirectos sobre los países en desarrollo se reducirían y las repercusiones en los países en desarrollo exportadores de petróleo se verían reducidas al menos a la mitad.

50. En lo que respecta a la relación de intercambio, se producirán cuatro cambios importantes debidos a dichos efectos indirectos:

- aumentarán los precios de las importaciones procedentes de los países desarrollados debido a los mayores costos de la energía;
- las exportaciones de energía verán caer sus precios debido a la disminución de la demanda;
- también caerán los precios de las exportaciones de productos de menor consumo de energía hacia los países desarrollados, debido al descenso de la demanda de todo tipo de importaciones por parte de todos los países desarrollados; y

- aumentarán los precios de las exportaciones de productos de alto consumo de energía de todos los países.

51. Estos cambios en la relación de intercambio conllevarán una transferencia de riqueza entre los países, en su mayor parte de los países en desarrollo exportadores de petróleo al resto. Los países desarrollados se benefician del menor precio del petróleo en los mercados mundiales, al tiempo que perciben precios más altos por sus exportaciones a los países en desarrollo. En conjunto, los efectos sobre la relación de intercambio son los siguientes:

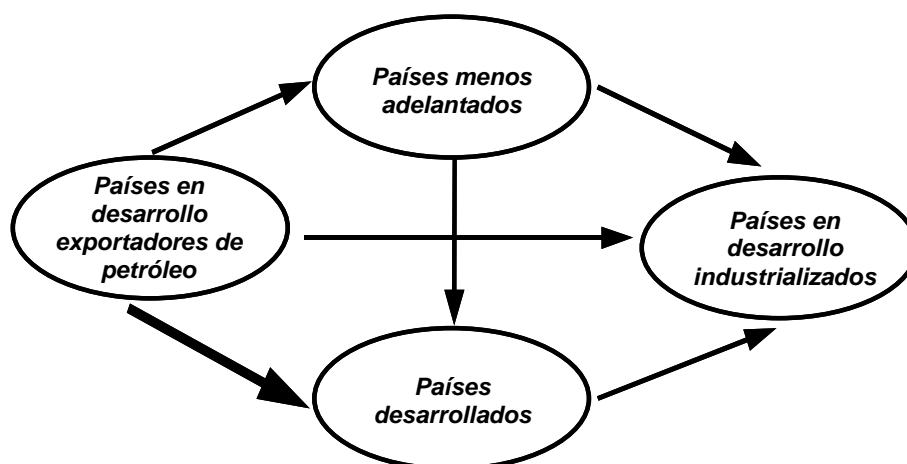
- muy perjudiciales para los productores de petróleo en desarrollo;
- en su mayor parte perjudiciales para los países en desarrollo más pobres, para quienes los menores costos de importación de petróleo se verán contrarrestados por los precios mucho más altos de las importaciones procedentes de países desarrollados y de otros países en desarrollo y el menor precio de sus exportaciones; y
- favorables para los países importadores de petróleo en desarrollo más grandes que cuentan con infraestructuras para expandir la producción de productos de alto consumo de energía para la exportación o para el consumo interior;
- en gran parte favorables para los importadores de energía desarrollados, que se benefician del menor precio de las importaciones de petróleo, los precios más altos de las exportaciones a los países en desarrollo y el descenso de los precios más bajos de las importaciones de productos de alto consumo de energía procedentes de países en desarrollo, pero que soportan precios más altos de las importaciones de productos de alto consumo de energía procedentes de países desarrollados.

52. Los países en desarrollo exportadores de petróleo se ven afectados por las medidas que aplican los países desarrollados para limitar sus emisiones de carbono. El mecanismo por el que se produce este efecto es el siguiente:

- Disminuirá la demanda de petróleo por parte de los países desarrollados debido a las limitaciones impuestas a las emisiones de carbono y (de forma efectiva) a los impuestos más altos sobre el uso de petróleo.
- Los precios mundiales del petróleo caerán a causa de la disminución de la demanda.
- La producción y las exportaciones de petróleo se reducirán como respuesta al descenso de los precios.
- Para los países en desarrollo exportadores de petróleo, caerán los ingresos procedentes de la exportación debido a la disminución del volumen y los precios de las exportaciones.

53. Otras incidencias indirectas sobre el comercio también afectarán negativamente a los países en desarrollo productores de petróleo. La reducción general en los niveles de actividad económica en los países desarrollados, con respecto a los niveles de referencia, reducirá la demanda de otras exportaciones. Los países exportadores de petróleo también se enfrentarán con mayores costos de las importaciones procedentes de países desarrollados, principalmente de productos de alto consumo de energía. Los países especializados en la exportación de petróleo, como la Arabia Saudita, que dependen en mayor medida de los ingresos derivados de la exportación de petróleo, serán los más perjudicados por la variación del precio del petróleo.

54. El siguiente gráfico ilustra cómo se produce la transferencia de riqueza entre las regiones mediante los cambios en el precio del petróleo.



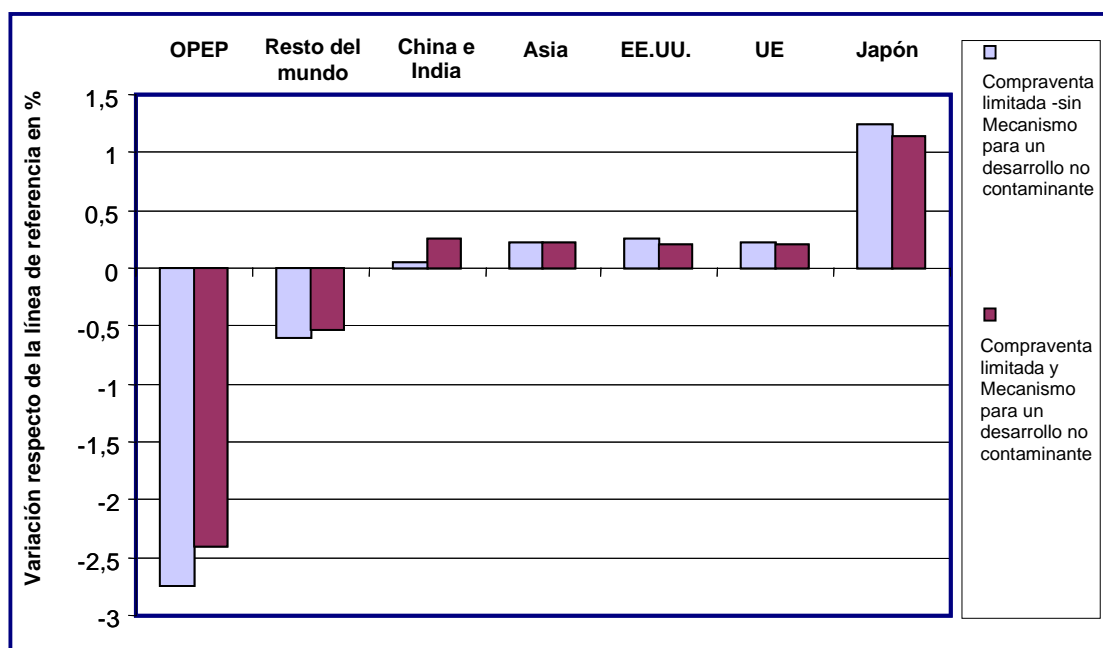
La magnitud de la transferencia de riqueza depende del modo de aplicación del Protocolo de Kyoto.

Transferencia de riqueza

55. Las variaciones de la relación de intercambio producen estos efectos indirectos. La relación de intercambio se inclina en contra de los países en desarrollo productores de petróleo y de otros países en desarrollo más pobres a medida que bajan los precios del petróleo y aumentan los precios de las importaciones (véase el siguiente gráfico). Los países en desarrollo productores de petróleo sufren una erosión de su relación de intercambio conforme bajan los precios recibidos por las exportaciones y suben los precios a que se pagan la mayor parte de las importaciones. Otros países en desarrollo más pobres deben pagar más a los países desarrollados por las importaciones y obtienen menores ganancias de sus exportaciones de bienes y servicios.

La relación de intercambio se inclina en contra de la mayoría de los países en desarrollo

(Precio de las exportaciones frente al precio de las importaciones)



V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

56. El programa de la OMC en materia de comercio y medio ambiente puede interactuar en una serie de ámbitos con las exportaciones de energía y los intereses de los países en desarrollo productores y exportadores de energía, como la Arabia Saudita. A medida que el comercio mundial y la política medioambiental resultan cada vez más interrelacionados, bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), adquiere importancia la adopción de medidas que amortigüen el impacto y mitiguen las implicaciones comerciales sobre los países en desarrollo, y, entre ellos, especialmente los productores y exportadores de energía, mejorando su capacidad de acceso a los mercados.

57. Las medidas adoptadas por un país para atenuar el impacto medioambiental pueden afectar de diverso modo a los intereses económicos de otro país. No obstante, hay una serie de ámbitos en los que es posible que los países que persiguen objetivos medioambientales (como políticas relativas al cambio climático) incumplan las obligaciones contraídas en la OMC y traten de proteger sus intereses nacionales. Dichas acciones pueden tener repercusiones significativas en las exportaciones de energía (y exportaciones conexas) de los países en desarrollo.

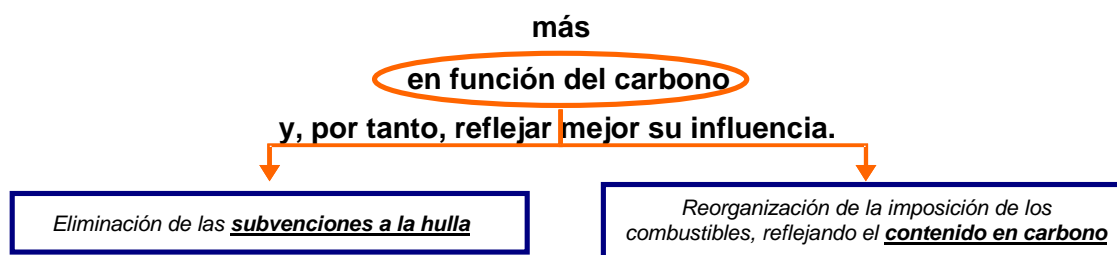
A. IMPERFECCIONES DEL MERCADO E INSTRUMENTOS DE MERCADO

58. La reducción de las imperfecciones y distorsiones del mercado en los mercados nacionales y mundial de la energía beneficiaría a los países en desarrollo en general y, en particular, a los productores de petróleo. En la actualidad, la utilización de impuestos sobre la energía en los países de la OCDE supone una discriminación injusta para el petróleo y los derivados del crudo. Debería considerarse la posibilidad de llevar a cabo una reforma de esta política tributaria, basándola en el contenido en carbono, lo cual sería menos perjudicial para las economías en desarrollo que producen y exportan petróleo. También deberían desaconsejarse las políticas de subvenciones generalizadas a la hulla y a la energía nuclear, pues este enfoque proteccionista es ineficaz y poco racional desde el punto de vista ecológico. Igualmente, es preciso retirar los apoyos financieros y los incentivos aplicados a otras formas de energía. Las principales áreas de distorsión del mercado en los mercados de energía global y nacionales se producen, pues, a causa de las subvenciones, siendo necesario abordar la cuestión de los sistemas de impuestos, subvenciones e incentivos a la energía que ya existen o que están previstos en los países de la OCDE.

59. Las políticas y medidas destinadas a reducir las imperfecciones y distorsiones del mercado de la energía son importantes para los países en desarrollo productores de petróleo y para sus exportaciones de combustible. Un régimen fiscal más eficiente en función de los costos y de mayor eficacia ecológica sería el que reflejara el contenido en carbono. Sin embargo, actualmente los impuestos sobre el petróleo son excesivamente altos en muchos países de la OCDE mientras con frecuencia se subvenciona la hulla, que es un combustible más contaminante. Este desequilibrio podría corregirse mediante una reforma tributaria en los países de la OCDE.

60. Una vez estudiadas las consecuencias económicas y habiendo identificado los problemas, así como algunos de los principales dilemas de política internacional asociados a la fiscalidad de la energía y el carbono, los principales argumentos contra la introducción de dichos impuestos pueden resumirse como sigue:

Las medidas fiscales de los países en desarrollo deberían estar



- **Efectos económicos.** La introducción del impuesto sobre el carbono podría acarrear una depresión aún mayor de la economía mundial, con importantes efectos secundarios sobre los países en desarrollo (particularmente aquellos que dependen mucho de las exportaciones de combustibles fósiles). Los resultados que arrojan las distintas simulaciones indican que podrían desprenderse efectos macroeconómicos negativos, como la reducción del crecimiento del PIB y las pérdidas de bienestar, retrasando el desarrollo de las economías de los países en desarrollo. La reducción del crecimiento en las regiones que aplican altos impuestos podría resultar en una disminución de la demanda de importaciones procedentes de las regiones en desarrollo, al tiempo que la reducción de la demanda de combustibles fósiles, y la consiguiente caída de los precios, dañarían principalmente a los países en desarrollo que exportan energía. Estas consecuencias serían claramente contraproducentes para la política de desarrollo.
- **Aspectos relativos a la equidad y la distribución.** En el caso del impuesto sobre el carbono, la cuestión de la distribución supone claramente un problema importante. El aumento de la fiscalidad afectaría principalmente al sector de los combustibles fósiles (y, a escala internacional, a países como la Arabia Saudita, cuya renta nacional depende de las exportaciones de combustible fósil), así como a las ramas de producción que hacen uso intensivo de la energía. En cuanto a sus efectos sobre los distintos grupos de renta, un impuesto sobre el carbono aplicado sin ningún tipo de medidas compensatorias supondría una regresión considerable y traería consigo diferencias entre los países debidas, entre otros factores, al grado de dependencia de los vehículos personales y a la combinación total de consumo energético en los hogares. Un impuesto que acarree consecuencias graves sobre la distribución entraría en contradicción con el objetivo político de promover el desarrollo y el crecimiento sostenible de los países en desarrollo.
- **Aspectos relacionados con el comercio internacional.** La preocupación en torno a la competitividad que se deriva de los distintos niveles de gravámenes, subvenciones e incentivos podría traer consigo la imposición de obstáculos al comercio y acabar siendo contraproducente para el fomento del papel de los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio.

61. Por todo ello, solicitamos que, como se indica en el apartado introductorio, se incluya este tema en el proceso de negociación.