

RESUMEN: Collaborative Instruments for Ambitious Climate Action (CI-ACA) República Dominicana

Conclusiones generales

Como parte de la investigación realizada para esta consultoría y enriquecida con entrevistas realizadas a los actores interesados en la República Dominicana, se han identificado las siguientes conclusiones generales:

Monitoreo, Reporte y Verificación

Cualquier iniciativa de precio al carbono necesitará de un sistema MRV sólido para medir su desempeño. República Dominicana elabora actualmente una propuesta para un sistema nacional de MRV a través del proyecto Iniciativa para la Transparencia de la Acción Climática (ICAT), desarrollado por el CNCCMDL en colaboración con la DTU de UN Environment.

En esta iniciativa se diseñará un sistema nacional de MRV y se desarrollará una hoja de ruta para su creación.

Un sistema de MRV que es aplicado a grandes emisores puede ser igualmente aplicado en un esquema de impuesto al carbono en un SCE. De hecho, aun cuando en un inicio se aplique

sólo bajo el esquema de un impuesto, sería un primer avance en la introducción de un SCE.

Un sistema de MRV podría ser aprobado a través de un decreto presidencial, fundamentado en el artículo 128 de la Constitución Dominicana. La propuesta para este decreto provendría directamente del CNCCMDL.



Impuesto al Carbono

En general, los impuestos al carbono funcionan mejor en economías de mercado con altos niveles de elasticidad precio de la demanda energética (usualmente combustibles). Por lo tanto, si la demanda es inelástica, sería necesaria una tasa impositiva más alta, implicando posibles obstáculos políticos para su ejecución.

Para que un impuesto al carbono sobre las gasolinas reduzca efectivamente las emisiones de GEI en la República Dominicana, su tasa debería ser considerablemente alta debido a que las elasticidades de la demanda de combustibles (entre

combustible) son extremadamente bajas (inelásticas).

Un impuesto al carbono podría enfrentar un escenario político complejo, ya que actualmente existen una serie de impuestos relacionados con las emisiones (impuesto al combustible, a la primera placa), y poco interés por una reforma tributaria.

Gran parte del presupuesto nacional proviene del impuesto a combustibles. Con el aumento previsto de la flota de vehículos eléctricos, la pérdida de este ingreso podría ser compensada por mayor eficiencia energética o un impuesto por kWh producido.

En la República Dominicana el carbón no está sujeto a ninguna forma de tributación, incluyendo, aquél que es empleado para la generación de electricidad y esto puede ser un impedimento para que el país logre sus objetivos climáticos. A nivel internacional existen ya varios ejemplos de países que han implementado un impuesto al carbón como la India o Filipinas.

En el más temprano de los casos –y de ser viable– una reforma fiscal podría presentarse después de 2020.



Sistema de Comercio de Emisiones (SCE)

Tanto un SCE como un impuesto al carbono están sujetos a incertidumbre sobre sus beneficios ambientales y económicos. Sin embargo, un SCE tiene la ventaja de reducir la incertidumbre sobre los beneficios ambientales asociados ya que se conocen las reducciones de GEI de manera anticipada.

Para que un SCE aumente la eficiencia económica y permita a los participantes explotar la mitigación de emisiones al menor costo, es imperativo contar con mercados que funcionen correctamente y con un número suficiente de participantes. De lo

contrario, podrían generarse deficiencias de mercado (altos costos transaccionales, ganancias limitadas de eficiencia y distorsiones en distribución de mercado). De implementarse un SCE, las entidades cubiertas deberían tener niveles de emisiones de GEI similares, ya que los derechos de emisión se asignan en función de éstas. Si las entidades cubiertas tienen niveles de emisiones muy diferentes entre sí podría otorgarse mucho poder de mercado a los grandes emisores.

La mecánica de precios del carbono no es desconocida para varias compañías

internacionales en la República Dominicana, ya que sus oficinas centrales están ubicadas en otras jurisdicciones donde se han adoptado impuestos al carbono o SCE, especialmente en los sectores eléctrico, cementero y de alimentos.

Dada la distribución de los roles actuales, el sector industrial y el Estado participarán siempre en un SCE en la República Dominicana. Además, la participación del sector energético e industrial y las instituciones financieras en el proceso de definición del SCE será fundamental para su éxito.

Existe infraestructura en el mercado de valores de la República Dominicana que podría utilizarse: plataformas para operaciones de compra-venta de derechos de emisión, depósito de registros de derechos de emisión, servicios de compensación y liquidación. Ésta infraestructura también podría ser utilizada para la comercialización de certificados verdes. De igual manera está disponible la infraestructura para realizar subastas de derechos de emisión y ofertas públicas iniciales (OPI) de certificados verdes.

Certificados verdes

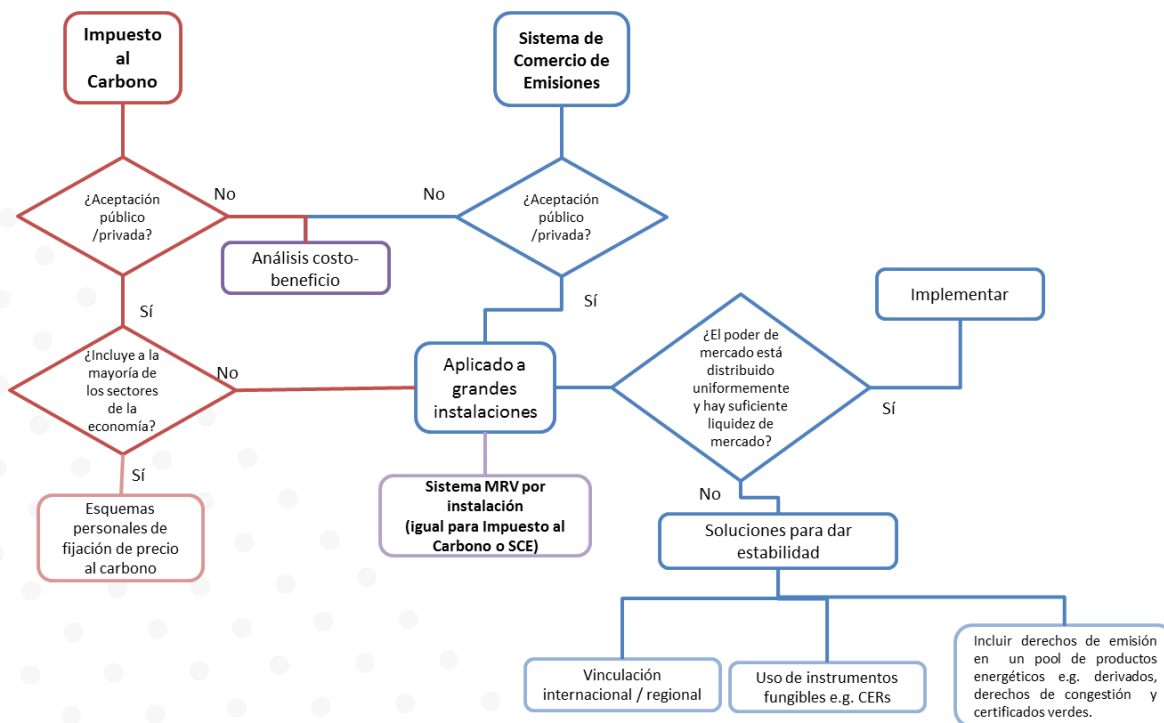
En general, el esquema de certificados verdes ha sido aceptado durante la mayoría de las entrevistas con las partes entrevistadas del sector privado. Sin embargo, es importante tener

en cuenta que no son un instrumento de fijación de precio al carbono y que, en principio, no persiguen reducciones de emisiones de GEI, sino que éstas son un co-beneficio

derivado de su implementación. Además, al evaluar este instrumento de mercado, se debería considerar la complejidad del sector eléctrico local.

Para cualquiera de los instrumentos económicos antes mencionados, su diseño y aplicación deberían considerar mecanismos de flexibilidad para permitir la adaptación a variables específicas de la República Dominicana en términos de desarrollo económico, niveles de emisión y capacidades de las instituciones ambientales.

Como parte de las conclusiones generales y para facilitar la comprensión de las posibles vías con respecto a las dos opciones principales de fijación de precio al carbono destacadas en este documento, se presenta el siguiente diagrama de flujo para la toma de decisiones:



Evaluación de la viabilidad y aceptación de mecanismos de fijación de precios del carbono.

La siguiente tabla muestra los pros y los contras de los diferentes mecanismos de fijación de precios al carbono analizados y el instrumento de certificados verdes basados en la literatura y experiencias internacionales. Además, se ofrecen diferentes niveles de viabilidad técnica y política y aceptación de los sectores público y privado para el contexto específico de la República Dominicana. Esta evaluación se ha realizado con base en las diferentes entrevistas efectuadas por el equipo consultor a partes interesadas nacionales.

Mecanismo/ Instrumento	Objetivo principal	Pro	Contras	Viabilidad técnica	Viabilidad política	Aceptación del sector privado	Aceptación del sector público
Impuesto al carbono	Reducciones de emisiones	- Fácil comprensión. - Bajo costo de implementación. - Fuente de ingresos para gobiernos. - Certeza sobre precios (precio fijado por gobierno). - Puede utilizar infraestructura administrativa actual. - Permite el uso de compensaciones.	- La efectividad depende de la tasa del impuesto (generalmente debe ser alta). - Difícil de vincular internacionalmente - Incertidumbre sobre reducciones de emisiones. - Otorga menos tiempo para adaptación de las empresas. - La fuga de carbono es difícil de gestionar.	Alta	Muy baja	Muy baja	Media a baja
Sistema de Comercio de Emisiones	Reducciones de emisiones	- Fuente de ingresos para gobiernos. - Relativamente fácil de vincular internacionalmente. - Certeza sobre reducciones de emisiones. - Permite el uso de compensaciones. - Fugas de carbono son relativamente fáciles de gestionar.	- Más difícil de comprender por el gobierno y entidades cubiertas. - La efectividad depende del diseño del SCE. - Alto costo de implementación. - Incertidumbre sobre precios. - Usualmente requiere nueva infraestructura y estructuras administrativas. - Otorga más tiempo para adaptación de empresas. - Requiere número alto de participantes (entidades cubiertas).	Media a baja	Media a alta	Alta	Alta
Instrumento híbrido	Reducciones de emisiones	- Diseñado para necesidades específicas de la jurisdicción. - Usualmente permite el uso de compensaciones.	- Más difícil de comprender. - Alto costo de implementación. - Usualmente difícil de diseñar debido a la convergencia con otros instrumentos. - Posibles costos más altos para las entidades cubiertas (en comparación con un SCE).	Media	Media a baja	Media	Media a alta
Certificados Verdes	Energías renovables	- Fácil comprensión. - Certeza relativa sobre generación de energías renovables. - Mayor capacidad de generación eléctrica.	- Incertidumbre sobre reducciones de emisiones. - Posibilidad de superposición con otras políticas.	Media	Media	Alta	Alta

Nota: Para la correcta interpretación de la información, debemos considerar las siguientes definiciones para los conceptos de:

- Impuesto al carbono:** Un impuesto aplicado sobre las emisiones directas de CO₂ y otros contaminantes o, un impuesto directo sobre el contenido de carbono de los combustibles fósiles.
- Instrumento híbrido:** Un esquema de "cap-and-offset" en el que las empresas reciben un límite general para sus emisiones y deberán compensar todas las emisiones por encima de este límite con compensaciones.
- Certificado verde:** Un instrumento negociable que tiene un valor de mercado y representa una cantidad fija de electricidad que se ha generado a través de una fuente de energía renovable (verde). Un certificado verde suele ser equivalente a 1 MWh de energía renovable generada.

Recomendaciones

Basados en las principales conclusiones de este informe y la evaluación realizada sobre la viabilidad y aceptación de los diferentes mecanismos de fijación de precios al carbono para su implementación en la República Dominicana, el equipo consultor efectúa las siguientes recomendaciones:

- Precios al carbono**
- Considerar la adopción de instrumentos de fijación de precio al carbono más simples y que involucren al mayor número posible de emisores de GEI (incluso individuos), y no solo a las grandes industrias. Podría considerarse un esquema de pago por reducción de emisiones de GEI, o un esquema de comercio de carbono personal. Serían necesarios estudios de factibilidad para una posible implementación futura.
 - Evaluar actividades de desarrollo de capacidades sobre la fijación de precio al carbono para informar la conversación nacional sobre el tema, incluso cuando no exista una decisión final sobre la implementación de algún mecanismo. Además, es primordial que este proceso de creación de capacidades sea constante y se dirija a diferentes públicos, incluidos, por supuesto, sector público, sector privado, sector académico, ONGs y medios de comunicación.
 - Finalmente, se recomienda que la República Dominicana valore la asociación a Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC) para mejorar el intercambio de conocimientos, el análisis técnico y los diálogos público-privados relacionados con la adopción e implementación de una política de precios de carbono.

Monitoreo, Reporte y Verificación

- Explorar la alternativa de que la República Dominicana se una a la iniciativa de Carbon Pricing in the Americas (CPA). Las jurisdicciones participantes se comprometen a establecer un precio al carbono y construir enfoques de colaboración con la visión de un mercado común de carbono interamericano. El programa de trabajo actual se centra en fortalecer y armonizar los sistemas de MRV con el objetivo final de establecer las bases necesarias para vincular sus mercados de carbono. Esto podría beneficiar a la República Dominicana al impulsar la cooperación regional y darle al país la posibilidad de acceder a diferentes recursos para el desarrollo de capacidades e infraestructura de registros de emisiones.

Impuesto al carbono

- Desarrollar un estudio técnico actualizado sobre las elasticidades precio de la demanda de gasolina a corto y largo plazo y de las elasticidades ingreso de la demanda de gasolina a corto y largo plazo (e incluso de otros combustibles fósiles) para dimensionar adecuadamente el impacto real de un impuesto al carbono como medida para reducir emisiones en la República Dominicana.
- Realizar un estudio específico que refleje posibles impactos del establecimiento de un impuesto al carbono en las tarifas eléctricas para los consumidores en la República Dominicana. Este estudio debe analizar diferentes tasas impositivas aplicadas a los combustibles fósiles utilizados en la generación de electricidad.
- Realizar un estudio sobre la aplicabilidad de un impuesto al carbón mineral y sus posibles impactos en la reducción de emisiones y la eficiencia energética.

Sistema de Comercio de Emisiones

- Realizar un estudio específico para evaluar la viabilidad de la introducción de un SCE en la República Dominicana. Este estudio debe centrarse principalmente en la viabilidad técnica del SCE, incluido un estudio más profundo de los posibles sectores e instalaciones cubiertas, así como su viabilidad política, la hoja de ruta para la implementación y las opciones de vinculación. Este informe también debe contener un modelaciones que incluyan los posibles costos de implementación y el potencial de mitigación del sistema bajo diferentes límites de emisiones.
- Desarrollar una visita de campo entre sector público y privado a una o más jurisdicciones con SCE vigente o en diseño para obtener de primera mano lecciones aprendidas y mejores prácticas.
- Dada la ausencia de un mayor número de grandes emisores de GEI, un desafío para establecer un SCE sería la creación de liquidez en el mercado. En este sentido, se propone evaluar la creación de un *pool* de productos energéticos (incluyendo futuros de bienes físicos como carbón y gas natural, derechos de congestión – FTRs -, opciones financieras, etc.) y derechos de emisión para crear liquidez, es decir, un mercado spot y forward de energía al que se agreguen los derechos de emisión.
- Otra opción para la consideración del gobierno de República Dominicana es la integración en un SCE regional para América Latina o el Caribe. En este sentido, CPA puede ofrecer una alternativa para alcanzar un número mayor de participantes cubiertos y, por lo tanto, la liquidez de mercado necesaria para las transacciones financieras de derechos de emisión.

Uso de los ingresos

- La redistribución de los ingresos generados por los precios al carbono es la opción más prometedora para aumentar el atractivo político de los instrumentos o mecanismos mencionados en este documento. Cualquiera que sea el mecanismo seleccionado para establecer un precio en las emisiones de GEI en la República Dominicana, es importante que se considere utilizar los ingresos recaudados de manera clara y mediante una estructura de gasto predefinida, preferiblemente en proyectos relacionados con el cambio climático y la reducción de emisiones. Como lo han demostrado las experiencias internacionales, el reciclaje de ingresos puede ayudar a abordar la mayoría de la oposición política y obtener la participación del sector privado.
- Para aumentar la transparencia en el uso de los recursos, es recomendable el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones de gasto.

-
- Este documento fue elaborado por MÉXICO₂ – Plataforma Mexicana de Carbono – con el financiamiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático bajo la iniciativa Collaborative Instruments for Ambitious Climate Action (CI-ACA).
 - Autores: Brian Oronoz, Maximilian Probst, Roberto Carlo Ruíz, Nelly Cuello y Eduardo Piquero.
 - ©Publicado por MÉXICO₂ – noviembre de 2018. www.mexico2.com.mx

Nota: Este documento fue elaborado a manera de resumen, para cualquier referencia bibliográfica, favor de referirse al documento original completo con el mismo título.