



## INVENTARIO SOBRE EL APOYO A LA PRODUCCIÓN O EL USO DE COMBUSTIBLES FÓSILES EN LA OCDE

### Principales conclusiones

- La OCDE ha elaborado un inventario de más de 550 medidas de apoyo a la producción o el uso de combustibles fósiles de sus 34 países miembros. Las ayudas para el periodo comprendido entre 2005 y 2011 ascendieron a unos 55 000 – 90 000 millones de USD en total.
- En términos absolutos, aproximadamente las dos terceras partes de esta cantidad se destinaron a productos del petróleo (esto es, al crudo y sus derivados), y el resto se dividió a partes iguales entre el carbón y el gas natural.
- Dado que varios de los países miembros de la OCDE no producen cantidades significativas de combustibles fósiles, la mayoría de las medidas iban dirigidas a los consumidores. No obstante, las ayudas a la producción en los países de la OCDE productores de combustibles fósiles son más que considerables.
- Buena parte de las ayudas existentes en los países de la OCDE son con cargo al gasto fiscal, en forma de créditos fiscales, exenciones o tipos reducidos. El sistema impositivo de los distintos países da un trato preferencial a los combustibles fósiles a través del gasto fiscal. Dado que la normativa fiscal ordinaria varía mucho de un país a otro, este tipo de apoyo no se presta a análisis comparativos.
- El *Inventario sobre el Apoyo Presupuestario Estimado y el Gasto Fiscal relativo a los Combustibles Fósiles en 2013* elaborado por la OCDE sienta las bases para dotar de una mayor transparencia y control a las políticas relacionadas con la producción y el uso de combustibles fósiles. A pesar de que el inventario no evalúa la validez de las distintas políticas, constituye un primer paso primordial para facilitar el análisis y la comprensión de aquellos mecanismos que resulten ineficaces o antieconómicos, así como para determinar opciones de reforma.

### *La necesidad de elaborar un inventario*

Los países miembros de la OCDE prosiguen con su lenta recuperación tras sufrir la crisis económica más profunda de las últimas décadas. Gracias a la mayor concienciación respecto a los riesgos que conlleva el cambio climático, los distintos países se afanan por hallar medidas beneficiosas de carácter nacional e internacional para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Los responsables de la formulación de políticas deben atender diversos frentes al mismo tiempo: estimular el crecimiento, pero de forma más «verde»; evitar el estancamiento de las elevadas tasas de desempleo; reducir el déficit público y corregir los desequilibrios globales. La adopción de estructuras fiscales y de estrategias de gasto público que fomenten el crecimiento es una condición sine qua non para reducir los desequilibrios y estimular el crecimiento.

Reformar o suprimir las ayudas ineficaces al consumo o la producción de combustibles fósiles puede contribuir a la consecución de dichos objetivos económicos y fiscales, además de a solucionar problemas medioambientales como el cambio climático (Burniaux y Chateau, 2011; OCDE, 2012). A escala global, la reforma de las subvenciones que reciben los combustibles fósiles ayudaría a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) como el CO<sub>2</sub>, dado que desaparecerían los principales incentivos para producir y utilizar dichos combustibles. En clave nacional, la reforma de dicho apoyo también ayudaría a reducir el gasto público y aumentar los ingresos tributarios, lo que a su vez mejoraría el equilibrio fiscal. Ello permitiría a los gobiernos destinar los escasos recursos disponibles a otros asuntos prioritarios, tales como la protección de las familias en situación precaria, el estímulo a la creación de empleo o la lucha contra el cambio climático dentro y fuera de sus fronteras.

La importancia de reformar las políticas de apoyo a los combustibles fósiles ya se reconoció explícitamente en la Declaración sobre el Crecimiento Verde publicada por la OCDE en junio de 2009, en virtud de la cual 34 países se comprometieron a promover la reforma de las políticas nacionales a fin de evitar o suprimir políticas nocivas para el medio ambiente susceptibles de entorpecer el crecimiento verde, tales como las ayudas a la producción o el consumo de combustibles fósiles, que aumentan las emisiones de gases de efecto invernadero ([www.oecd.org/greengrowth](http://www.oecd.org/greengrowth)). Tres meses después, los líderes del G-20 se comprometieron a «racionalizar y eliminar gradualmente y a medio plazo las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el despilfarro» e instaron al resto de países a hacer lo mismo ([www.g20.org](http://www.g20.org)). En noviembre de 2009, los miembros del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, [www.apec.org](http://www.apec.org)) alcanzaron un compromiso similar. Desde entonces, la OCDE y otras organizaciones intergubernamentales han participado activamente en el Grupo de Expertos en Energía del G-20 y han colaborado en varios informes sobre ayudas en materia energética elaborados por los líderes del G-20.

A pesar de los muchos beneficios que reportaría la reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles, las iniciativas en este sentido se han visto entorpecidas por una decisiva falta de información respecto a la cuantía y las características de las medidas de apoyo adoptadas. La carencia de información era especialmente notable en lo referente al apoyo a los combustibles fósiles en los países industrializados, incluidos los pertenecientes a la OCDE. Desde hace varios años, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) elabora estudios sobre las subvenciones al consumo de combustibles fósiles en países emergentes y en vías de desarrollo utilizando un método de cálculo denominado «diferencia de precios», que permite establecer en qué medida una política determinada mantiene los precios nacionales de los combustibles por debajo del precio internacional de referencia. No obstante, este método no contempla las ayudas a los productores y las ventajas fiscales de las que disfrutaban estos y los consumidores, a pesar de ser las más habituales en los países desarrollados, ya que no hacen descender los precios finales por debajo de los precios internacionales de referencia. Sin embargo, dichas ayudas y ventajas fiscales son el resultado de políticas susceptibles de aumentar la producción o utilización de los combustibles.

A los efectos de subsanar esta importante carencia en los sistemas de recogida de datos, en 2010, la OCDE comenzó a recopilar información sobre el apoyo presupuestario y el gasto fiscal relativos a los combustibles fósiles. Tras el lanzamiento en 2011 del primer *Inventario sobre el Apoyo Presupuestario Estimado y el Gasto Fiscal relativo a los Combustibles Fósiles* y que se refería a 24 países de la OCDE, una versión ampliada y actualizada fue lanzada a principios de enero de 2013, que contempla todos los países de la OCDE. Este *Inventario* contribuye de forma sustancial a la transparencia en lo que respecta a las medidas de apoyo a los combustibles fósiles y servirá para fundamentar los debates que puedan surgir sobre política energética en foros de ámbito nacional e internacional.

### ***Medidas de apoyo a los combustibles fósiles adoptadas por los países de la OCDE***

Los gobiernos fomentan la producción de energía mediante distintos mecanismos, tales como intervenir en los mercados para influir en los costes o los precios; conceder subvenciones económicas directas a los beneficiarios; asumir parte del riesgo en que incurren estos; reducir, reembolsar o eliminar de forma selectiva los impuestos que les correspondería pagar y cobrarles menos por utilizar bienes o activos suministrados por el Estado. Las ayudas al consumo de energía también pueden prestarse a través de varias vías comunes: controlar los precios a los efectos de regular el coste de la energía para los consumidores; conceder ayudas económicas directas; elaborar planes de devoluciones por la adquisición de productos energéticos y aplicar desgravaciones fiscales. La Figura 1 ofrece una plantilla de organización de la información para estudiar los distintos tipos de ayudas a los combustibles fósiles, su incidencia formal y los mecanismos de transferencia empleados.

El inventario de la OCDE analiza la amplia gama de medidas identificadas por los gobiernos que efectivamente apoyan el uso o la producción de combustibles fósiles, de acuerdo con la definición del marco EAP-EAC, muy utilizado para cuantificar las ayudas, especialmente las relacionadas con la agricultura.<sup>1</sup>

---

1. El marco EAP-EAC establece una distinción entre aquellas medidas que benefician a los productores (EAP: Estimación del Apoyo al Productor – PSE: *Producer Support Estimate*), a los consumidores (EAC: Estimación del Apoyo al Consumidor – CSE: *Customer Support Estimate*) y aquellas que benefician a los productores en general o no van dirigidas a la producción actual, como las relativas a las iniciativas de I+D específicas del sector (EASG: Estimación del Apoyo a los Servicios Generales – GSSE: *General Services Support Estimate*). Para más información, consulte el Manual de EAP de la OCDE, disponible en: [www.oecd.org/agriculture/PSE](http://www.oecd.org/agriculture/PSE)

Figura 1. Matriz de medidas de apoyo a los combustibles fósiles, con ejemplos

		Incidencia formal o legal (a quién y a qué va dirigida la transferencia)								
		Producción						Consumo directo		
		Rendimientos de la producción	Beneficios empresariales	Costes de los insumos intermedios	Costes de los factores de producción				Coste unitario de consumo	Ingresos de las familias o las empresas
					Mano de obra	Terreno y recursos naturales	Capital	Conocimientos		
Mecanismo de transferencia (cómo se crea una transferencia)	Transferencia directa de fondos	Prima de producción o pago compensatorio	Subvención operativa	Subvención del precio de los insumos	Subvenciones salariales	Aportación financiera ligada a la adquisición de terrenos	Concesión de capital ligada al capital	I+D público	Subvención unitaria	Subvención cruzada de la tarifa eléctrica para familias en condiciones precarias
	Ingresos fiscales no percibidos	Crédito fiscal a la producción	Tipo reducido del impuesto sobre la renta	Reducción del impuesto especial sobre los insumos	Reducción de los costes sociales (impuestos del trabajo)	Reducción o exención del impuesto sobre la propiedad	Crédito fiscal a la inversión	Crédito fiscal a actividades privadas de I+D	Rebaja del IVA o del impuesto especial sobre los combustibles	Deducción fiscal de parte de la factura energética a partir de un determinado porcentaje de los ingresos
	Otros ingresos no percibidos por el Estado			Precio reducido de bienes o servicios del estado		Acceso a precio reducido a terrenos o recursos naturales del estado; reducción de cánones sobre recursos o de extracción		Transferencia de los derechos de propiedad intelectual del estado	Rebaja en el precio de acceso a un recurso natural explotado por el usuario final	
	Transferencia del riesgo al estado	Fondo de regulación estatal	Responsabilidad civil limitada para los productores	Provisión de seguridad (p.ej. protección militar de rutas de aprovisionamiento)	Asunción de los riesgos en materia de salud ocupacional y accidentes laborales	Garantía de créditos para la adquisición de terrenos	Garantía de créditos ligados al capital		Mecanismo de corrección de precios	Ayuda financiera por inclemencias del tiempo condicionada por los ingresos
	Transferencias inducidas	Aranceles sobre las importaciones o exportaciones subvencionadas	Monopolio	Monopsonio; restricciones a la exportación	Control salarial	Control del ordenamiento territorial	Control del crédito (ámbito sectorial)	Desviación respecto a las normas en materia de DPI	Precios regulados; subvención cruzada	Tarifa eléctrica regulada

Fuente: OCDE, 2013a.

Se emplea «apoyo» deliberadamente por tratarse de un término muy amplio, más que algunas acepciones de «subvención». Contempla un amplio espectro de medidas que benefician o dan un trato preferente a una actividad o producto en particular, ya sea en términos absolutos o relativos, frente a otras actividades o productos. Los datos del inventario se han extraído de documentación y páginas web oficiales de los distintos gobiernos y de información facilitada directamente por agencias gubernamentales. Por lo general, las valoraciones se corresponden con las estimaciones de los respectivos gobiernos, aunque la OCDE ha distribuido las ayudas entre los distintos tipos de combustibles atendiendo a volúmenes o valores de producción y consumo en aquellos casos en los que no se disponía de información oficial.

Las medidas políticas en favor de los combustibles fósiles se han puesto en marcha por varios motivos. Aunque algunas de estas medidas sean ineficaces o antieconómicas, otras pueden no serlo. El inventario no analiza el efecto de medidas específicas ni emite juicios de valor respecto a cuáles deberían mantenerse y cuáles tendrían que someterse a una reforma o suprimirse. Su objetivo es facilitar información sobre políticas que ofrecen un determinado nivel de ayuda como punto de partida para análisis más exhaustivos sobre los objetivos de medidas concretas, sus efectos (económicos, medioambientales y sociales) y posibles reformas y alternativas a los mismos.

La OCDE ha identificado entre sus 34 países miembros más de 550 medidas cuyo valor total estimado oscila entre 55 000 y 90 000 millones de USD al año para el periodo 2005-2011. El *Inventario* recoge información importante sobre los incentivos creados en el seno de las distintas economías nacionales. No obstante, es preciso proceder con cautela al interpretar las cuantías de las ayudas y al agregar los datos, ya que la mayoría de los mecanismos de apoyo reflejados en el inventario son con cargo al gasto fiscal. Por gasto fiscal se debe entender una preferencia *relativa* enmarcada en el sistema impositivo del país y que se cuantifica haciendo referencia a un tratamiento fiscal de referencia establecido por dicho país. Dado que el tratamiento fiscal «normal» de referencia varía considerablemente de un país a otro, el valor de esta modalidad de apoyo no se presta al análisis comparativo entre países.<sup>2</sup> Por otra parte, en lo que respecta a la agregación, los cálculos de gasto fiscal no suelen contemplar las posibles interacciones resultantes de la supresión simultánea de varias medidas.

Como se indica en la Figura 2, en términos absolutos, los productos del petróleo (esto es, el crudo y sus derivados) suelen ser los principales beneficiarios de las medidas de apoyo a los combustibles fósiles recogidas en el inventario. Este hecho ilustra en cierta medida la gran importancia del petróleo en el suministro primario de energía de los distintos países, así como el hecho de que en los países de la OCDE los productos del petróleo se destinan básicamente al transporte, uso este cuya carga impositiva es, de media, superior. El pico registrado en 2008 fue en parte resultado de las transferencias asociadas al impuesto especial sobre los combustibles del sector transportes de México (IEPS), que pasa a ser negativo cuando sube el precio del petróleo a nivel global, de manera que los usuarios finales del combustible reciben una bonificación.<sup>3</sup>

En lo que respecta a los receptores, la Figura 3 muestra que, en términos absolutos, las medidas relativas al consumo de combustibles fósiles acapararon más de dos tercios de las ayudas totales en los últimos años, mientras que las medidas dirigidas a los productores apenas superaron un quinto. Esta diferencia obedece en parte al hecho de que varios de los principales países de la OCDE contemplados en el inventario no producen combustibles fósiles a gran escala, pero son importantes consumidores (como es el caso de Francia, Italia y Suecia).

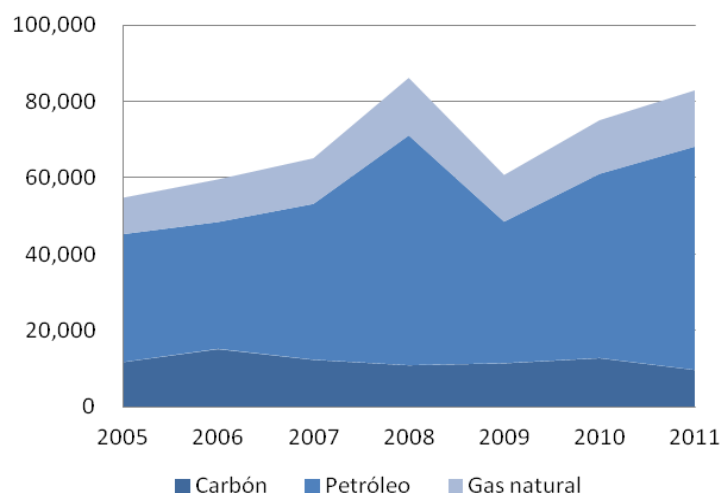
El grado de transparencia de los distintos países en lo que respecta al apoyo presupuestario y el gasto fiscal varía, lo que afecta a la cobertura de los mecanismos de apoyo recogidos en el inventario, ya que la mayoría se corresponden con los países más transparentes. Una de las características más útiles del inventario es que ofrece una plantilla normalizada para informar de las medidas. Previsiblemente, esta plataforma común fomentará un mayor aperturismo por parte de los distintos países en cuanto a la cuantificación y descripción de las medidas políticas que afectan a la producción o el uso de combustibles fósiles.

---

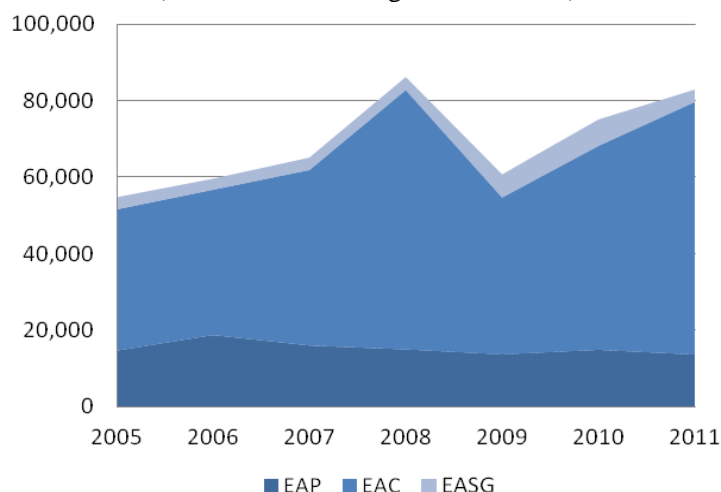
2. En la publicación de la OCDE *Taxing Energy Use* (tratamiento fiscal del uso de la energía) se muestra el gasto fiscal correspondiente al consumo junto con la tributación y el consumo de energía en cada país de la OCDE (véase OCDE, 2013b). Esta publicación sienta las bases analíticas para los debates respecto a la correcta fiscalidad del uso de la energía y la evaluación del tratamiento fiscal de distintos tipos, usos y usuarios de energía.

3. La cotización media del petróleo crudo dulce ligero WTI (West Texas Intermediate) en 2008 fue de unos 100 USD por barril.

**Figura 2. Ayudas a los combustibles fósiles en los países de la OCDE por año y tipo de combustible**  
(millones de USD según valor actual)



**Figura 3. Ayudas a los combustibles fósiles en los países de la OCDE por tipo de indicador**  
(millones de USD según valor actual)



*Nota:* Los gráficos anteriores se basan en la suma aritmética de las distintas medidas aplicadas en los 34 países miembros de la OCDE. Incluye el valor de las desgravaciones fiscales calculadas según el tratamiento fiscal de referencia de las distintas jurisdicciones. Las estimaciones no contemplan las interacciones que podrían producirse si se suprimiesen varias medidas al mismo tiempo.

*Fuente de los datos:* OCDE, (2013a).

En un plano más general, el inventario de la OCDE marca el inicio de un proceso continuo que se irá ampliando y profundizando con el paso del tiempo. El alcance del inventario se irá ampliando paulatinamente a fin de incluir países candidatos a la adhesión a la OCDE, como Rusia, y socios clave de esta organización, como pueden ser China o la India. El inventario no recoge otras muchas modalidades de ayuda, especialmente aquellas consistentes en transferencias de riesgo, créditos blandos, inyección de fondos (en forma de capital) en empresas de titularidad pública y sostenimiento de los precios del mercado. Se precisan más datos para calcular las transferencias asociadas con dichas medidas que las transferencias presupuestarias y el gasto fiscal, y el cálculo para obtener estimaciones de los elementos de ayuda es más complejo.

### ***Lecciones extraídas de las experiencias de los distintos países en lo que respecta a la gestión de la reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles***

La experiencia demuestra que acometer la reforma o eliminación gradual de estas ayudas costosas y perjudiciales para el medio ambiente no es tarea fácil, habida cuenta de los intereses creados de aquellos que se benefician de ellas y debido a la escasez de datos disponibles sobre las mismas. A pesar de ello, en los últimos



años varios países han registrado importantes avances en lo que respecta a la eliminación gradual de las ayudas a los combustibles fósiles (Cuadro 1).

### Box 1. Ejemplos de países concretos

**Alemania** — En Alemania, la producción de hulla siempre ha recibido ayudas estatales por motivos geológicos, históricos y políticos. El valor nominal total del apoyo estimado al productor de hulla ascendió a alrededor de 5 000 millones de EUR (0,3 % del PIB) en 1999. Dado que la producción de hulla en dicho país sigue siendo poco rentable, el gobierno ha decidido suprimir gradualmente las ayudas a este sector antes de 2018. Esta eliminación gradual se ha traducido en una reducción de más de la mitad del total de la estimación del apoyo al productor en 2011, esto es, unos 2 000 millones de EUR (0,1 % del PIB).

**México** — México subvenciona el consumo de productos del petróleo aplicando un impuesto especial flotante al combustible destinado al transporte, el *Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por Enajenación de Gasolinas y Diésel* (IEPS). El IEPS se ha diseñado de manera que los tipos impositivos del diésel y la gasolina varían en función de la fluctuación de los precios internacionales de referencia. Así, los impuestos especiales suben cuando dichos precios de referencia bajan. Por el contrario, cuando dichos precios de referencia aumentan, el IEPS baja, hasta el punto de que puede llegar a ser negativo cuando los precios del petróleo se disparan. Cuando en 2008 los precios internacionales del barril de crudo se situaron en unos 100 USD, el valor total del apoyo al consumidor alcanzó en México la cifra récord de 223 000 millones de MXN (20 000 millones de USD; 1,8 % del PIB). La caída de los precios internacionales del petróleo un año después motivó un descenso de la ayuda total hasta los 16 000 millones de USD; 0,1 % del PIB), mientras que las previsiones para 2011 indican que dicha ayuda volverá a subir hasta alcanzar los 209 000 millones de MXN (16 800 millones de USD; 1,5 % del PIB). En el marco de la ambiciosa estrategia de este país para recortar las emisiones de gases de efecto invernadero en un 50 % (con respecto a los valores de 2000) antes de 2050, el gobierno estudia un sistema mejor de fijación de ayudas en un intento de alinear los precios a los costes (OCDE, 2011a). El gobierno ha puesto en marcha un nuevo plan de transferencias en efectivo asociado al programa *Oportunidades*, cuyo propósito es ayudar a los hogares más necesitados a cubrir sus necesidades energéticas sin provocar las alteraciones que ocasiona el sistema actual. Asimismo, México ha puesto en marcha un programa piloto para sustituir en algunos Estados las ayudas a la electricidad para el bombeo de agua de riego por transferencias directas en efectivo, evitando así la distorsión de los precios que ha dado lugar a una grave sobreexplotación de las aguas subterráneas.

**Polonia** — En Polonia, la gran mayoría de las ayudas estatales en materia energética van dirigidas a la industria del carbón. Según cálculos de la OCDE, el apoyo a la producción de carbón para el periodo 1999-2011 superó los 25 000 millones de PLN (7 000 millones de USD). Antes de la caída del comunismo, las ayudas a la producción de carbón consistían principalmente en subsidios sociales para los mineros y en la regulación de los precios del carbón. Con la transición económica que tuvo lugar en la década de 1990, el Estado emprendió la reestructuración del sector del carbón a través de una serie de programas de reajuste de la producción, cuyo resultado fue el cierre de minas poco rentables y recortes en el empleo. Sin embargo, dichos programas no surtieron efecto y el Estado decidió emular a Alemania y eliminar gradualmente las ayudas públicas. La mayoría de los costes actuales vienen dados por cargas de carácter histórico. Al igual que otros países productores de carbón de la Unión Europea, Polonia debe atenerse a la normativa del Consejo de la CE en materia de ayudas estatales. Desde 2011, la Decisión del Consejo 2010/787/CE autoriza ayudas públicas destinadas exclusivamente al cierre de minas, los tratamientos de secuelas físicas costeados por los mineros y la subsanación de perjuicios medioambientales provocados por la actividad minera en el pasado.

**Suecia** — Suecia dispone de escasos recursos energéticos de origen fósil, y tan solo extrae 2,2 millones de m<sup>3</sup> (aproximadamente 1,2 millones de toneladas de equivalente de carbón) de turba al año con fines energéticos. Dado que el país importa todo el petróleo, gas natural y carbón que necesita, las ayudas a la producción son prácticamente inexistentes. Sin embargo, Suecia prevé numerosas exenciones y reducciones de los impuestos relacionados con la energía y el CO<sub>2</sub> para determinados usuarios y usos de combustibles fósiles. El gasto fiscal total directamente relacionado con el consumo de combustibles fósiles en 2011 se estima en unos 19 100 millones de SEK (2 900 millones de USD). A pesar de su cuantía, esta cantidad procede principalmente de la ambiciosa política de tarificación de las emisiones de carbono que ha adoptado este país. Suecia basa las estimaciones del gasto fiscal asociado a la energía en la asunción de que todos los combustibles deben someterse al mismo tipo impositivo (ya sea por unidad de contenido energético o por unidad de carbono, en función del impuesto del que se trate). En 2011, el 69 % del gasto fiscal relacionado con los combustibles fósiles (13 200 millones de SEK; 2 000 millones de USD) era atribuible al uso final del diésel, cuyo tipo impositivo es menor que el de la gasolina cuando se trata de fines relacionados con el transporte. Suecia ha anunciado planes para elevar los tipos reducidos de los que disfrutaban muchos combustibles y usos, de manera que su gasto fiscal se reducirá aún más en los próximos años.

**Estados Unidos** — Según el *Inventario* de la OCDE, en Estados Unidos el apoyo a la producción ascendió a unos 6 000 millones de USD en 2011 (0,04 % del PIB aproximadamente), incluido el gasto fiscal a nivel federal y, en algunos casos, a nivel estatal. El presupuesto federal para el año fiscal 2013 prevé suprimir una serie de beneficios fiscales aplicados a los combustibles fósiles, lo que podría aumentar la recaudación en más de 23 000 millones de USD durante el periodo comprendido entre 2013 y 2017 (OMB, 2012). También existen medidas a nivel subnacional, ya que algunos Estados prevén un gasto fiscal adicional en favor de los productores de petróleo y gas. Basándose en datos de una muestra de diez Estados productores de carbón o petróleo (Alaska, California, Colorado, Kentucky, Luisiana, Oklahoma, Pennsylvania, Texas, West Virginia y Wyoming) la OCDE concluyó que las medidas emprendidas a nivel subnacional se correspondían con aproximadamente el 53 % (3 100 millones de USD) de los 5 800 millones que, según los cálculos de dicha organización, se destinaron al apoyo a la producción en 2011.

Las recientes reformas de las subvenciones al carbón que han tenido lugar en varios países europeos son una muestra de cómo los gobiernos han abordado los problemas en la distribución en las últimas décadas. Las reformas del sector de la minería del carbón acometidas en países como República Checa, Alemania, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia vinieron acompañadas de ayudas sociales relacionadas con el cierre de minas y, a menudo, de generosas indemnizaciones por despido para los trabajadores afectados. En Reino Unido, las reformas de la industria de la minería del carbón inicialmente no preveían apenas ayudas de reajuste, lo que originó problemas de desempleo y de salud en las regiones afectadas. No obstante, en 2000 el Gobierno británico comenzó a prestar asistencia económica a la industria minera aún existente para ayudar a ajustar su actividad de manera que se pudiesen poner en marcha proyectos de inversión realistas desde el punto de vista comercial destinados a mantener el acceso a las reservas de carbón, dinamizar el empleo en las zonas deprimidas y crear un entorno propicio para desarrollar actividades económicas alternativas en las cuencas mineras. Dichas ayudas han sido suprimidas.

Los estudios de caso sobre la reforma de las medidas de apoyo al consumo de combustibles fósiles ponen de relieve la necesidad de aumentar la transparencia y disponibilidad de información sobre las ayudas en el campo de la energía. En primer lugar, disponer de información optimizada sobre el alcance y la naturaleza de las ayudas a los combustibles fósiles podría resultar útil para disipar mitos y solucionar el problema de desinformación, además de para fundamentar las posturas y el debate existente entre los interesados en mantener las políticas de ayuda y aquellos que apoyan su reforma.

Una condición esencial para el éxito de una reforma de las subvenciones es la credibilidad del compromiso del gobierno de compensar a los colectivos vulnerables por las subidas de los precios de la energía y, en términos generales, de utilizar los fondos públicos liberados de forma beneficiosa. Los gobiernos deben estimular la confianza de la ciudadanía en el programa de reformas a través de una amplia campaña informativa y de un calendario adecuado de retirada de las ayudas y aplicación de políticas sociales compensatorias. Los colectivos más afectados por las reformas de las subvenciones, entre los que se incluyen las clases más desfavorecidas, pero no exclusivamente, pueden precisar compensaciones.

Del análisis de las experiencias de los gobiernos que han logrado reducir las ayudas a los combustibles fósiles y la electricidad se desprende una serie de estrategias comunes claves para el éxito.

- *Aumentar la transparencia y disponibilidad de información sobre las ayudas.* El nuevo *Inventario* de la OCDE es más útil en este sentido. Es necesario que aquellos interesados en mantener las políticas de ayudas y los que consideran que es preciso reformarlas establezcan un diálogo basado en información fidedigna. Asimismo, la recopilación de información transparente respecto a las subvenciones permite llevar a cabo evaluaciones inter pares y contribuye al éxito de futuros procesos de reforma.
- *Prestar apoyo financiero para la reestructuración económica o para amortiguar situaciones de pobreza a fin de facilitar el proceso de reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles.* Dicho apoyo debe, en cualquier caso, ser transparente y de carácter temporal, y dirigirse a beneficiarios cuidadosamente seleccionados. No debe concederse de forma automática sino a results de una evaluación de la capacidad de la economía y la sociedad para asimilar los efectos de la reforma, especialmente cuando se trata de planes de eliminación gradual.
- *Siempre que sea posible, incluir las ayudas a los combustibles fósiles en paquetes de reformas estructurales más amplias.*
- *Garantizar la credibilidad del compromiso del gobierno de compensar a los colectivos vulnerables y, en términos generales, utilizar los fondos públicos liberados de forma beneficiosa.* Los gobiernos deben estimular la confianza de la ciudadanía en el programa de reformas a través de una amplia estrategia de comunicación y de un calendario adecuado de retirada de las ayudas y aplicación de políticas sociales compensatorias. Es necesaria una estrategia de comunicación bien diseñada para explicar los motivos que subyacen a las reformas y las medidas compensatorias que se adoptarán antes de llevarlas a cabo, a fin de crear un clima de confianza y garantizar que se comprenden los posibles efectos de la reforma en los colectivos más afectados y que se tiene en cuenta su postura al respecto.

\*\*\*\*\*

Para más información sobre la labor de la OCDE en lo referente al apoyo a los combustibles fósiles y para descargar sus informes, consulte: [www.oecd.org/iea-oecd-ffss](http://www.oecd.org/iea-oecd-ffss)

### **Informes de la OCDE relacionados**

- Burniaux, J-M. and J. Chateau (2011), "Mitigation Potential of Removing Fossil Fuel Subsidies: A General Equilibrium Assessment", *OECD Economics Department Working Paper No. 853*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2007), *Subsidy Reform and Sustainable Development: Political Economy Aspects*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2009), *Declaration on Green Growth*, aprobada en la Reunión del Consejo a Nivel Ministerial el 25 de junio de 2009, Ref. C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL, París. [[www.oecd.org/greengrowth](http://www.oecd.org/greengrowth)]
- OCDE (2011a), *Economic Survey of Mexico*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2011b), *Economic Survey of India*, OECD Publishing, París.
- OCDE Secretariat (2011), "Fossil-fuel Subsidies Removal", *OECD Background Paper to the report to G20 Finance Ministers on "Mobilizing Climate Finance"*, OECD, París.
- OCDE (2012), *OECD Environmental Outlook to 2050*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2013a), *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels — 2013*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2013b), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, OECD Publishing, París.
- OMB — Oficina de Administración y Presupuesto (2012), *Fiscal Year 2013 - Cuts, Consolidations, and Savings — Budget of the United States Government*, Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos, Washington, D.C.

### **Las consultas relativas a este documento deben dirigirse a:**

- *Inventario sobre ayudas a los combustibles fósiles*: Jehan Sauvage, Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE ([Jehan.Sauvage@oecd.org](mailto:Jehan.Sauvage@oecd.org))
- *Gasto fiscal*: James Greene, Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE ([James.Greene@oecd.org](mailto:James.Greene@oecd.org))
- *Reforma de las ayudas a los combustibles fósiles*: Anthony Cox, Dirección de Medio Ambiente de la OCDE ([Anthony.Cox@oecd.org](mailto:Anthony.Cox@oecd.org))



La publicación «Inventario sobre el Apoyo Presupuestario Estimado y el Gasto Fiscal relativo a los Combustibles Fósiles» se ha elaborado con la ayuda económica de la Unión Europea. Las opiniones recogidas en dicho documento no deben entenderse en modo alguno como un reflejo de la postura oficial de la Unión Europea al respecto.