

La Agenda Escondida Detrás de la Reforma del Subsidio a los Combustibles Fósiles

Sean Sweeney

Published: February 2020

- This article is also available in [English](#) and [Korean](#).
- Este artículo también está disponible en [inglés](#) y [coreano](#).
- 이 기사는 [영어](#)와 [한국어](#)로도 제공됩니다.

Pocos problemas provocan tanta ira entre los progresistas preocupados por el cambio climático, como el conocimiento de que los gobiernos continúan subsidiando los combustibles fósiles. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2017 estos subsidios sumaron \$ 5.2 billones anuales.¹



¿No se dan cuenta los gobiernos de que los combustibles fósiles están cocinando el planeta? La comunidad científica dice que estamos en una carrera desesperada contra el tiempo, pero las compañías de carbón, petróleo y gas aparentemente todavía están ordeñando la vaca.

La mayoría de las élites políticas piensan que [los subsidios a los combustibles fósiles deberían desaparecer](#). Hace una década, los líderes del Grupo de los Veinte (G20) [se comprometieron](#) a “racionalizar y eliminar gradualmente” el apoyo del gobierno al carbón, el petróleo y el gas, una decisión respaldada por las principales instituciones como el FMI y la Organización Mundial del Comercio (OMC). En una cumbre en mayo de 2019, el secretario general de la ONU, António Guterres, [dijo que](#) el “dinero de los contribuyentes” se estaba utilizando “para impulsar huracanes, extender las sequías, derretir los glaciares y blanquear los corales; en una palabra: destruir el mundo.”

Estas son palabras ostentosas, pero hay buenas razones para desconfiar del llamado de la élite mundial a reformar los subsidios. Este llamado se enmarca en formas que buscan legitimar y universalizar los enfoques neoliberales a la transición energética. Los activistas pueden pensar: “¿Y qué? Si se deshace de los subsidios, ¿cuál es el problema?” Pero existe un riesgo real de que la consolidación de la política neoliberal produzca resultados que sean considerablemente peores que los producidos por los subsidios a los combustibles fósiles.

¿“Día D” Para el Clima?

La reforma de los subsidios se describe rutinariamente como una opción de mitigación importante. En otras palabras, si los países se toman en serio el logro de los objetivos de reducción de emisiones, entonces debería ser una prioridad. Esto se debe a que, [según el argumento](#), los subsidios estimulan la producción y el consumo adicional de combustibles fósiles, conducen a un “bloqueo del carbono” (por ejemplo: nuevas plantas de energía que quemarán carbón y gas durante décadas), distorsionan los mercados de energía, dificultando la competencia para las energías limpias para competir.

Algunos estudios sugieren que la eliminación de los subsidios conduciría a reducciones sustanciales en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Uno de esos estudios llegó a la conclusión de que esto podría equivaler a una cuarta parte de las reducciones de emisiones combinadas propuestas por los países en virtud del Acuerdo de París.² Utilizando los niveles globales de emisiones y contaminación de 2015 como referencia, un estudio reciente del FMI concluyó que, si no hubiese habido subsidios en absoluto durante ese año, las emisiones podrían haberse reducido en un 28 por ciento.³

Un estudio reciente realizado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD), concluyó que el dinero que respalda los combustibles fósiles debe ser redirigido hacia el apoyo a las energías renovables.⁴ Destacando que el 70 por ciento del crecimiento de la demanda de energía en 2018 fue cubierto por combustibles fósiles, los autores instaron a los gobiernos a acelerar un “intercambio de subsidios” para acelerar la transición energética.⁵ Exaltado por este pensamiento, Damien Carrington de *The Guardian* [afirmó recientemente](#): “Solo del 10 al 30 por ciento de los subsidios a los combustibles fósiles pagarían por una transición global hacia la energía limpia”.

Con números como estos en el aire, no sorprende que los grupos ambientalistas hayan convertido los subsidios en un objetivo importante, y deshacerse de ellos es visto como un “día D” potencial para el clima; un momento decisivo en la guerra entre la energía limpia y la sucia.

Conoce a Tus Zombis

Para evaluar estas afirmaciones, primero debemos reconocer la diferencia entre *los subsidios al productor* y *los subsidios al consumidor*. Los subsidios a los productores pueden tomar la forma de insumos subsidiados, tratamiento fiscal preferencial y transferencias presupuestarias directas: bienestar corporativo directo para las compañías de combustibles fósiles. Por ejemplo, en 2015, cuando los precios mundiales del petróleo eran bajos, el gobierno del Reino Unido redujo la tasa impositiva más alta sobre la producción de petróleo del Mar del Norte del 80% al 68% para mantener las operaciones petroleras en números negros.⁶

Según los datos del FMI y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los subsidios a los productores en 2015 pueden haber totalizado unos \$ 17.9 mil millones, en cuyo caso no ascienden a mucho. Un informe de una organización no gubernamental (ONG) estima que los subsidios a los productores del G20 alcanzan los \$ 70 mil millones, de los cuales más del 70 por ciento se destinan al petróleo y al gas; el mismo informe agrega \$88 mil millones en financiamiento público proveniente mayormente de la banca pública.

De hecho, si se tiene en cuenta todo el apoyo público o la inversión en combustibles fósiles, el total podría alcanzar los \$ 444 mil millones. Estas estimaciones más altas de los subsidios a los productores han provocado reclamos de ONGs progresistas de que una cantidad significativa de

nueva producción de combustibles fósiles habría sido “poco económica” si no hubiera sido por los subsidios del gobierno; de ahí el término “[energía zombi](#)”.

Pero ninguno de estos “complementos” son “subsidios” como se entiende típicamente. Los bancos públicos, por ejemplo, también son importantes inversores en energía renovable, y estas inversiones se agrupan de manera que garanticen ganancias para las empresas de energía renovable, lo que significa que estas inversiones también están subsidiando a los productores. Y aunque las empresas estatales invirtieron \$286 mil millones en combustibles fósiles de 2013 a 2014, es un poco exagerado afirmar que la inversión pública para satisfacer las necesidades de energía es lo mismo que un subsidio.⁷

Cuidado con la Brecha

De cualquier manera, la mayoría de los “subsidios a los combustibles fósiles” no son subsidios a los productores; son subsidios a los consumidores. Estos pueden ser antes o después de impuestos. Los subsidios al consumidor antes de impuestos surgen cuando el precio pagado por los consumidores se ubica por debajo del costo del suministro de energía. La OCDE, la Agencia Internacional de Energía (AIE) y las estimaciones del FMI para los subsidios globales antes de impuestos ascendieron a \$305 mil millones en 2017.⁸

“La mayoría de los ‘subsidios a los combustibles fósiles’ no son subsidios a los productores; son subsidios a los consumidores.”

Los subsidios a los consumidores antes de impuestos se calculan en función de la diferencia entre un “precio de referencia internacional” para los productos de carbón, gas y petróleo (como la gasolina o el queroseno) y el precio minorista real pagado por los consumidores. Según el FMI, los subsidios al consumidor antes de impuestos miden el grado de *infravaloración*.⁹

Entonces, si el gobierno venezolano decide vender gasolina a los venezolanos a digamos \$ 1.00 por litro por debajo del precio unitario de referencia internacional, ese dólar se convierte en un subsidio. Si Argelia vende gas para cocinar o calentar a los argelinos a veinte centavos por termia por debajo del precio de referencia, esos veinte centavos también son un subsidio. Si Sudáfrica descuenta la electricidad para los hogares pobres para garantizar una energía asequible, el descuento por debajo

de lo que el FMI llama el “precio eficiente” también cuenta como un subsidio.

Este método de cálculo es muy controvertido; los países productores de energía más pobres sostienen que cualquier cosa por debajo del costo real de producción del producto puede describirse legítimamente como un subsidio. Si se calcula de esta manera, la cifra de subsidios “basados en costos” será menor que la estimación del FMI de \$ 305 mil millones por un margen considerable. Pero el FMI insiste en que el precio de referencia, en otras palabras: el nivel al que se puede vender carbón, petróleo y gas en los mercados mundiales, debe determinar cómo se calculan los subsidios. Esto puede sonar como un detalle menor, pero tiene una gran importancia política e ideológica. Si se produce energía para el desarrollo humano, los costos reales son primordiales; Si se produce energía para maximizar las ganancias, entonces el precio de venta global es lo que realmente importa.

Subsidios Fantasmales

La suma de estos números ni siquiera se acerca a la cifra de \$5.2 billones del FMI. De hecho, si nos atenemos a los datos del FMI, los subsidios antes de impuestos a los productores y consumidores equivalen a solo el 6 por ciento de los \$ 5.2 billones, y eso sin desafiar el controvertido cálculo del “precio de referencia” del FMI.

Aquí es donde entran los subsidios al consumidor después de impuestos. Estos subsidios después de impuestos reflejan la diferencia entre los precios de uso final y lo que pagarían los consumidores si se incluyera el precio de las “externalidades negativas”: contaminación local del aire, efectos del cambio climático, congestión Y accidentes de tráfico, y otros impactos en la salud.¹⁰

¿Por qué se llama un subsidio “después de impuestos”? El “impuesto” en este caso es un “impuesto correctivo” o [“impuesto pigouviano”](#). Como lo describe un documento de trabajo del FMI: “Cuando el consumo de un bien genera un costo externo para la sociedad, entonces la fijación de precios eficiente requiere que los consumidores enfrenten un precio que refleje este costo”.¹¹ Este es un intento de ponerle una cifra en dólares al daño al medio ambiente y a otros daños que resultan de encender la estufa, tomar un tuk-tuk (taxi de tres ruedas) o colectivo (autobús) al trabajo, o mirar televisión. Por lo tanto, si alguien muere de una enfermedad cardiopulmonar como resultado de las emisiones o

actividades relacionadas con la contaminación, los consumidores deben pagar el valor del potencial productivo perdido de esa persona.

En otras palabras, aproximadamente el 94 por ciento de los \$5.2 billones del FMI en “subsidijs a los combustibles fósiles” existe solo en teoría. Estos subsidios no se pueden “eliminar” o “eliminar gradualmente”, porque no hay nada allí. Los subsidios después de impuestos, tal vez mejor descritos como subsidios “fantasmales”, solo se materializarían como dinero real si las externalidades (contaminación y daños a la salud, por ejemplo) realmente se pagaran. ¿Pero es esto remotamente probable? Según uno de los principales expertos en subsidios del FMI, David Coady, el pago total significaría: “A nivel mundial, el precio del carbón, los productos derivados del petróleo, el gas natural y la electricidad aumentaría en alrededor del 200%, 50%, 45% por ciento y 70% respectivamente “. Coady señala que esto plantea cuestiones importantes con respecto a “qué se puede hacer para abordar los desafíos al implementar en la práctica la reforma de los precios de la energía”.¹²

Ajuste Verde Estructural

Al leer los informes del FMI, la OCDE e informes similares sobre subsidios, es difícil no concluir que los cálculos se están inflando y luego siendo utilizados como armas para cumplir un propósito, y el propósito no es principalmente ejercer presión para que las compañías de combustibles fósiles limpien su desorden; ás bien, es fortalecer el discurso dominante neoliberal antigubernamental. La “reforma de subsidios” proporciona un escudo protector verde para la misma agenda de “ajuste estructural” antipública, en favor de los productores y socialmente regresiva que fue promovida tan agresivamente por estas mismas instituciones en las décadas de 1980 y 1990 en todo el Sur Global.

“Es difícil no concluir que los cálculos se están inflando y luego siendo utilizados como armas... para fortalecer el discurso dominante neoliberal antigubernamental.”

Si el valor en dólares de los subsidios se ha inflado con fines políticos e ideológicos, entonces se puede decir lo mismo de las estimaciones de reducción de emisiones que se derivan de ellos. El FMI sostiene que, si los usuarios pagaran el “precio total” de la energía fósil, el consumo

disminuiría y con el tiempo se produciría un uso más eficiente de la energía.¹³



Pero la relación entre los precios, el uso de combustibles fósiles y la reducción de emisiones se basa en lo que los economistas llaman “elasticidades”. La investigación ha demostrado que la “[relación precio-demanda](#)” puede ser bastante pronunciada cuando los consumidores tienen opciones de energía alternativas. Pero cuando no existen alternativas, que suele ser el caso, los aumentos en los precios producen una reducción “baja a moderada” de la demanda.¹⁴ Según el FMI: “Aún no están disponibles modelos consistentes a gran escala a nivel país, de cómo el uso de combustibles fósiles responde a la reforma de precios”.¹⁵ En otras palabras, la afirmación del FMI de que “lograr que los precios de la energía sean correctos” reducirá drásticamente el uso de la energía es políticamente conveniente, pero no siempre está respaldada por los datos.¹⁶

Las instituciones neoliberales han sostenido constantemente que la descarbonización, la liberalización y la privatización están inextricablemente conectadas. Por lo tanto, abordar el cambio climático depende de la consolidación de la política energética neoliberal. En todo caso, *no existe alternativa*. Pero si las preocupaciones climáticas fueran

primordiales, las instituciones neoliberales admitirían que sus políticas de “crecimiento verde” han sido un fracaso monumental.

México ofrece un buen ejemplo de este “ajuste estructural verde”: Un equipo de revisión convocado por los Ministros de Finanzas del G20 y la OCDE examinó las medidas de “reforma energética” aplicadas entre 2012 y 2016 por el gobierno neoliberal (y muy impopular) de Peña Nieto. Se eliminaron los subsidios para gas y electricidad, y partes del sector energético se privatizaron. Elogiando al gobierno por su “logro notable”, el informe del equipo de revisión de noviembre de 2017, señaló:

La apertura del país de sus mercados a productores y distribuidores extranjeros ha estado acompañada por el aumento de los precios al consumidor de los combustibles para el transporte y el establecimiento de niveles más altos de impuestos especiales, más la introducción del impuesto especial sobre el carbono”.¹⁷

Una serie de aumentos incrementales al precio de la gasolina durante varios años se vio limitada por un aumento del 20% en enero de 2017. Esto condujo a bloqueos de carreteras, huelgas y protestas en todo el país.

Pero el aumento de los precios ha hecho poco para alterar el dramático aumento del uso de energía en México. El consumo de gas de México para la generación de energía casi se ha triplicado desde 2000, “gracias a la mayor disponibilidad de gas de los Estados Unidos” debido al fracking. La propiedad de vehículos ha aumentado dramáticamente mientras que, señala la AIE, “la flota de transporte público está envejeciendo y contaminando”.¹⁸

“La reforma de subsidios se está utilizando como un cañón de agua político, para quitar al estado del camino.”

En México y en otros lugares, la reforma de subsidios se está utilizando como un cañón de agua político, para quitar al estado del camino. El efecto deseado de la reforma es elevar el precio de la energía. “[Obtener los precios de energía correctos](#)” crea espacio para obtener ganancias e incentiva la inversión privada. Pero su impacto en los niveles de emisiones apenas se ha notado.

Sigue siendo el caso de que “remover” los subsidios o más exactamente, imponer precios más altos a los combustibles fósiles, dañaría a mucha gente común y corriente; especialmente en los países más pobres.¹⁹ Esto exacerbaría las desigualdades globales. Como parte del producto interno bruto (PIB), los veinte países con los mayores subsidios al consumidor antes de impuestos se encuentran en el Sur Global. Incluyen a: Irán, Venezuela, Argelia, Bolivia, Indonesia y Pakistán.²⁰ Un estudio que aboga por la reforma de los subsidios sugiere que: “La eliminación de los subsidios se traduce en un aumento de los precios de los combustibles fósiles ... contribuyendo a una contracción generalizada de la actividad económica nacional”.²¹ Por supuesto que desencadenar una profunda recesión e inducir la pobreza es una forma de reducir las emisiones, ya que miles de millones de personas que se han encontrado en el extremo receptor de la “terapia de choque” del FMI pueden dar fe.

En cuanto al 94 por ciento de “subsidios aparentes”, si alguna vez se materializaran como dinero, el Sur Global estaría contribuyendo con más de dos tercios del total. Esto se debe a que uno de los legados de la lucha contra el colonialismo era que los estados de las naciones proporcionaran energía a precios que promoviesen el avance de los objetivos de desarrollo humano y nacional. Los países del norte ya no necesitan hacer esto porque son tan ricos que ya no se necesitan subsidios de energía, aunque Estados Unidos es una notable excepción. Pero estos mismos países ricos son responsables del 70 por ciento del carbono en la atmósfera y actualmente calientan el planeta (llamado “CO2 acumulativo”); se hicieron ricos pero no pagaron nada por [las emisiones que crearon en el camino](#).

Para los activistas en el norte, hacer de los subsidios a los combustibles fósiles un objetivo político clave es un error. Se suma a la obsesión del FMI con “hacer que los precios de la energía sean correctos”, que apunta a la propiedad estatal y a la regulación de los precios. Tal enfoque puede conducir a un uso más juicioso de la energía, pero no abordaría los enormes desafíos involucrados en la transición de los combustibles fósiles, controlar y reducir la actividad económica innecesaria, o reducir las emisiones de la manera más expedita posible.

El problema de los combustibles fósiles es la dependencia, no la energía *a bajo precio*. Elevar el precio sin formas alternativas de energía baja en carbono disponibles para todos, no producirá el tipo de reducción de emisiones que el mundo necesita. Esto no significa que los sindicatos

progresistas y la izquierda deberían apoyar los subsidios para los combustibles fósiles, especialmente cuando los beneficiarios son grandes usuarios industriales con fines de lucro o propietarios multimillonarios de Lamborghinis que pasean por las carreteras Riad o Shanghai. Pero es necesario estar al tanto de lo que proponen el FMI y las organizaciones de reforma de subsidios, y lo que estas propuestas podrían significar para los trabajadores y la gente común, especialmente en el Sur Global. •

Este artículo se publicó por primera vez en inglés en el sitio web [New Labor Forum](#).

TUED desea agradecer a Junmo Koo, de la Red Coreana de Trabajo y Sociedad Civil sobre Energía, y a la activista mexicana Patricia Belmont Luna por traducir este artículo al [coreano](#) y al [español](#), respectivamente.

Sean Sweeney es Director del Programa Internacional del Instituto Murphy sobre Trabajo, Clima y Medio Ambiente en la Escuela de Trabajo y Estudios Urbanos de la Universidad de la Ciudad de Nueva York. También escribe para [New Labor Forum](#) y [Trade Unions for Energy Democracy](#) (TUED).

~ ~ ~

Notas

1. David Coady, Ian Parry, Nghia-Piotr Le, and Baoping Shang, “Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates,” ([IMF working paper](#), Fiscal Affairs Department, May 2019), 20. See also: David Coady, Ian Parry, Louis Sears, and Baoping Shang, “[How Large Are Global Energy Subsidies?](#)” (IMF working paper, Fiscal Affairs Department, May 2015).
2. Jessica Jewell et al., GSI Report, 2018. Cited in IISD, “[Fossil Fuel to Clean Energy Subsidy Swaps: How to Pay for an Energy Revolution.](#)”
3. Coady et al., “Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large,” 20.
4. IISD, “Fossil Fuel to Clean Energy Subsidy Swaps: How to Pay for an Energy Revolution,” Key Findings, iv.
5. Ibid.
6. Oil Change International, “[UK Budget 2016: Oil Tax Breaks are the Wrong Course.](#)” March 16, 2016.

7. Elizabeth Bast, Alex Doukas, Sam Pickard, Laurie van der Burg, and Shelagh Whitley, *Empty Promises: G20 Subsidies to Oil, Gas and Coal Production* (London: Overseas Development Institute/Oil Change International, 2015)
8. The \$300-billion figure is considerably lower than it was in 2012, when these subsidies were thought to be worth \$457-billion. See: Ren 21 Renewables 2019 Global Status Report "[Energy Subsidies](#)," SD 295.9-billion based on 115 countries, from IMF, "IMF Country-Level Subsidy Estimates Database, 2018," October 3, 2018; Coady et al., "Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large," Note 32. Definition of subsidy from Climate Strategies, SEI and IISD, "[Workshop Report: Reforming Fossil Fuel Subsidies Through the WTO and International Trade Agreements](#)," World Trade Organization, Geneva, May 22, 2017, 3. Renewables estimate of \$140-billion from OECD/IEA, "[World Energy Outlook 2016](#)" (Paris: IEA, 2016).
9. Coady et al., "Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large," Introduction.
10. Ibid.
11. Coady et al., "How Large Are Global Energy Subsidies?" 8.
12. David Coady, Ian Parry, and Baoping Shang. "Energy Price Reform: Lessons for Policymakers," *Review of Environmental Economics and Policy* 12, no. 2 (Summer 2018), 197-219. Quote on page 207.
13. See [Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative](#).
14. Energy Information Agency (US), "[Gasoline Prices Tend to Have Little Effect on Demand for Car Travel](#)."
15. Coady et al., "Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large," 16.
16. Even advocates of subsidy reform acknowledge that the removal of fossil fuel subsidies only works if subsidies for all fossil fuels are removed simultaneously, otherwise consumers will just switch from one form of fossil based energy to another. But the absence of low-carbon energy alternatives (particularly for transport, but also electricity in many countries) means that demand will drop only incrementally, and the poorest will be hit hardest.
17. "[Mexico's Efforts to Phase Out and Rationalize Its Fossil-Fuel Subsidies: A Report on the G20 Peer-Review of Inefficient Fossil-Fuel Subsidies That Encourage Wasteful Consumption in Mexico](#)," Executive Summary. *New Labor Forum* 29(1).

18. See IEA, [Mexico Energy Outlook 2016](#), 51 and 58.
19. According to a 2018 Asia Development Bank study:
“[I]mpediments to progress in subsidy reduction remain. Prominent among these are doubts about their impacts on other measures of development progress and concerns about the distribution of gains and losses from reform. These doubts have not yet been conclusively resolved through empirical studies.” *Fossil Fuel Subsidy Reform in the Developing World*.
20. Phase-out of fossil fuel subsidies: implications for emissions, GDP and public budget Fondazione CMCC – Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici.
21. Ibid.