



# El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe

Juan Carlos Gómez Sabaíni  
Juan Pablo Jiménez  
Dalmiro Morán



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE  
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA



# El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe

Juan Carlos Gómez Sabaíni  
Juan Pablo Jiménez  
Dalmiro Morán



Este documento fue preparado por Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán, Consultores, y Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto Corea (ROK/14/003), bajo la coordinación de Daniel Titelman, Director de la División de Desarrollo Económico y Ricardo Sánchez, Oficial a cargo de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL.

Se agradecen los comentarios y sugerencias de Jean Acquatella, Hugo Altomonte, Andrés Arroyo, Giorgio Brosio, Manlio Coviello, Miguel Ángel González, Michael Hanni, Ricardo Martner, Darío Rossignolo e Ignacio Ruelas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

Resumen .....	5
Introducción .....	7
I. La apropiación estatal de rentas de recursos no renovables: alternativas y consecuencias .....	11
A. Propiedad de los recursos naturales no renovables y regímenes fiscales específicos .....	13
B. Instrumentos fiscales en las industrias extractivas: principales alternativas .....	15
C. Objetivos buscados y criterios de evaluación de los instrumentos fiscales .....	20
D. La visión del régimen fiscal como un conjunto de instrumentos interrelacionados .....	24
II. El manejo fiscal de los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe.....	31
A. Experiencias y reformas recientes en la región .....	31
B. Importancia de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables .....	41
1. Hidrocarburos.....	42
2. Minerales.....	48
III. La distribución regional de los recursos y la protección del medio ambiente .....	55
A. El reparto y la asignación de los ingresos fiscales entre jurisdicciones .....	56
B. Interacciones entre la descentralización fiscal y la protección ambiental .....	63
C. Impuestos ambientales en industrias extractivas: fundamentos, clasificación y evidencias .....	69
IV. Conclusiones .....	79
Bibliografía.....	85
Cuadros	
Cuadro 1	Instrumentos usualmente aplicados en regímenes fiscales de industrias extractivas .....
	16
Cuadro 2	América Latina y el Caribe (países seleccionados): regímenes fiscales sobre industrias extractivas (hidrocarburos y minerales).....
	36

Cuadro 3	América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores relativos de los ingresos fiscales generados por la producción de hidrocarburos, 2000-2013 .....	45
Cuadro 4	América Latina y el Caribe (países seleccionados): estructura de los ingresos fiscales provenientes del sector de hidrocarburos, 2000-2013 .....	47
Cuadro 5	América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores relativos de los ingresos fiscales generados por la producción de minerales, 2000-2013.....	50
Cuadro 6	América Latina y el Caribe (países seleccionados): estructura de los ingresos fiscales provenientes del sector de minerales, 2000-2013.....	53
Cuadro 7	América Latina (10 países): marcos legales que rigen la distribución y asignación de ingresos fiscales derivados de los sectores de hidrocarburos y minerales .....	62
 Gráficos		
Gráfico 1	Implicancias de la existencia simultánea de una regalía fija y un impuesto sobre utilidades en las industrias extractivas .....	25
Gráfico 2	Índice de precios de productos primarios no renovables Período 2000-2014 (septiembre) .....	32
Gráfico 3	Evolución del precio internacional del petróleo crudo Período 2013-2014.....	32
Gráfico 4	América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución anual de los ingresos fiscales provenientes de la producción de hidrocarburos, 2000-2013 .....	43
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución anual de los ingresos fiscales provenientes de la producción de minerales, 2000-2013.....	49
Gráfico 6	Ingresos tributarios derivados de la tributación ambiental en países seleccionados de la OCDE y de América Latina, año 2010 .....	71
Gráfico 7	Estructura de la tributación ambiental en países seleccionados de la OCDE y de América Latina, año 2008 .....	73
 Recuadros		
Recuadro 1	El concepto de progresividad de los instrumentos fiscales en estos sectores .....	19
Recuadro 2	La Minería de Gran Porte en Uruguay .....	40
 Diagramas		
Diagrama 1	Criterios de evaluación de los instrumentos fiscales aplicados en industrias extractivas .....	24

## Resumen

El crecimiento económico que registró la región entre 2003 y 2008, así como el aumento del consumo, el descenso de la pobreza y la reducción de la desigualdad han estado vinculados, entre otros factores, a los elevados precios de los recursos naturales durante ese período. Este ciclo favorable ha sido fundamental en la mejora de los resultados macroeconómicos y en la posición fiscal de los países exportadores de la región. No obstante, los cambios registrados en los últimos meses en el contexto externo, caracterizado por una baja sensible en los precios de estos productos, representa todo un desafío para los países productores de la región, tanto por sus efectos macroeconómicos como por sus implicancias fiscales.

El documento apunta a efectuar un análisis de los regímenes fiscales aplicados sobre las actividades extractivas de recursos naturales no renovables en los países de la región, especialmente en aquellos donde su relevancia en términos del financiamiento del Estado resulta considerable. Asimismo se analizan sus consecuencias en materia de distribución regional de los ingresos fiscales y las posibilidades que brindan estos instrumentos en materia de protección ambiental.

En el sector de hidrocarburos se observa que varios países obtienen un monto notable de recursos fiscales. Sin embargo, no todos ellos alcanzan niveles suficientes de apropiación estatal de la renta económica potencial, al menos en comparación a los estándares internacionales. En el sector minero sobresale Chile tanto por la magnitud de los recursos involucrados, por el margen de apropiación de las rentas mineras como por el grado de dependencia fiscal respecto de los ingresos provenientes de la minería del cobre.

En cuanto a la distribución de los ingresos fiscales generados por estos sectores, se plantea la necesidad de encontrar equilibrios entre la centralización de las potestades tributarias y el reconocimiento -vinculado a la propiedad legal sobre los recursos del subsuelo- de algún rol a los gobiernos subnacionales en el manejo de los ingresos fiscales provenientes de industrias extractivas. Además, ante la percepción generalizada de que los esquemas regulatorios tradicionales resultan insuficientes para responder adecuadamente a los procesos de deterioro ambiental, se explora la alternativa de incorporar instrumentos económicos (impuestos y otros cargos) en las etapas del *upstream* y *downstream* con una clara orientación hacia la protección del medio ambiente.



## Introducción

El crecimiento económico que registró la región entre 2003 y 2008, así como el aumento del consumo, el descenso de la pobreza y la reducción de la desigualdad experimentados han estado vinculados, entre otros factores, a los elevados precios de los recursos naturales durante ese período. Este ciclo favorable ha sido fundamental en la mejora de los resultados macroeconómicos y de la posición fiscal de los países exportadores de la región.

El papel preponderante de los recursos naturales no renovables dentro de estas economías no es una característica novedosa si se tiene en cuenta que los primeros han constituido históricamente una de las principales fuentes de ingreso de divisas internacionales. Sin embargo, el mencionado período de bonanza internacional para los productos primarios no sólo ha confirmado la gran importancia relativa que adquieren los mismos en varios países de la región sino que ha motivado la implementación de distintos mecanismos fiscales por parte de los respectivos gobiernos con el objetivo de lograr una adecuada apropiación estatal de las rentas derivadas de las industrias extractivas.

Por otra parte, se ha remarcado recurrentemente que América Latina y el Caribe es una extensa región caracterizada por una elevada heterogeneidad (entre países y dentro de cada país) que se expresa en múltiples dimensiones. En ese sentido, la disponibilidad física de recursos naturales no renovables es una de las principales fuentes de la evidente disparidad territorial en los países de la región.

A su vez, cuando no son administrados de manera adecuada, estos recursos tienden a exacerbar otros desequilibrios socioeconómicos entre jurisdicciones de un mismo país, lo cual pone

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=5\\_892](https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=5_892)

