
macroeconomía del desarrollo

Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina

Juan Pablo Jiménez

Varinia Tromben



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, abril de 2006

Este documento fue preparado por Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y por Varinia Tromben, Asistente de Investigación del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del ILPES/CEPAL. Los autores agradecen a Hugo Altomonte, Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo, Osvaldo Kacef, Roberto Iglesias, José Luis Machinea, Mario Marcel, Juan Martín, Ricardo Martner, Teresa Ter Minassian y a los participantes del XVIII Seminario de Política Fiscal de enero de 2006 de la CEPAL por sus comentarios y sugerencias.

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.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8843

ISSN electrónico 1680-8851

ISBN: 92-1-322896-1

LC/L.2521-P

Nº de venta: S.06.II.G.48

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Volatilidad, estabilización y política fiscal	9
III. La explotación de los productos no renovables en la región	13
IV. Características de los productos no renovables	17
V. La política fiscal en países exportadores de productos no renovables	21
1. Los ingresos fiscales provenientes de los productos no renovables	22
2. El comportamiento del gasto público	27
3. El desempeño de la política fiscal en los países bajo análisis	28
4. Los fondos de estabilización y ahorro	33
VI. Algunas reflexiones finales	41
Bibliografía	43
Anexos	45
Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	57

Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina y el Caribe: países dependientes de la exportación de un bien primario.....	14
Cuadro 2	Medida de volatilidad de los precios del cobre y del petróleo.....	19
Cuadro 3	Persistencia de los shocks de precios, 1957-1998.....	20
Cuadro 4	Países seleccionados: desviación estandar y promedio del resultado primario 1990-2004.....	22
Cuadro 5	Volatilidad de los ingresos fiscales del gobierno central, 1990-2004.....	23
Cuadro 6	Países dependientes de productos no renovables: desviación estándar de los ingresos fiscales, 1990-2005.....	24
Cuadro 7	Características de los regímenes tributarios sobre productos no renovables.....	26
Cuadro 8	Volatilidad del gasto primario del gobierno central, 1990-2004.....	28
Cuadro 9	Principales características de los fondos de estabilización en América Latina.....	37
Cuadro 10	Saldos a fin de año de los fondos de estabilización, 1996-2004.....	39

Índice de recuadros

Recuadro 1	Ingresos fiscales provenientes de recursos no renovables.....	26
------------	---	----

Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe: exportaciones de productos primarios.....	15
Gráfico 2	Exportaciones del producto no renovable para cada país.....	16
Gráfico 3	Precios del cobre, gas natural y petróleo, 1980-2004.....	19
Gráfico 4	Países dependientes de productos no renovables (PNR): composición de los ingresos fiscales, 1990-2004.....	24
Gráfico 5	Participación ingresos fiscales provenientes del producto no renovable sobre total de ingresos fiscales para cada país.....	25
Gráfico 6	Correlación entre ingresos por exportaciones y gasto público, 1980-2004.....	30
Gráfico 7	Ingresos y gasto público, 1990-2004.....	31
Gráfico 8	Países seleccionados: gasto de capital y recursos fiscales provenientes del producto no renovable, 1990-2004.....	32
Gráfico 9	Dinámica de la deuda pública período 2002-2005.....	33

Resumen

En países con una estructura productiva concentrada en productos no renovables, a los desafíos que habitualmente enfrenta la política fiscal deben sumársele aquellos resultantes de las características intrínsecas de dichos bienes. La imprevisibilidad y la volatilidad de los precios de este tipo de productos pueden complicar la política fiscal, haciendo dificultosa la determinación del nivel apropiado y sostenible del gasto a ser llevado a cabo por el sector público. Adicionalmente, en la medida que los yacimientos de estos tipos de productos son agotables, resulta necesario incorporar consideraciones de equidad entre diferentes generaciones en el diseño de las políticas fiscales.

Precisamente, el objeto de este trabajo es analizar los principales desafíos que enfrentan, en el diseño de su política fiscal, los países especializados en productos no renovables de la región. Esto requerirá revisar los instrumentos tributarios con que cuentan estos países, la evolución y composición de sus erogaciones y el desempeño fiscal resultante individualizando, en el caso que existan, los mecanismos de estabilización asociados. Para cumplir con esos objetivos, el trabajo se ordenará de la siguiente manera. En primer lugar se revisará el marco conceptual en el cual se inscribe la discusión sobre volatilidad, política fiscal y estabilización. Luego, se analizará la importancia de la explotación de estos recursos en la región en general y se revisarán algunas de las principales características de estos productos. Adicionalmente, se revisará el desempeño fiscal de los países bajo análisis, sus opciones de política fiscal, haciendo eje en sus instrumentos tributarios, la evolución y composición del gasto y los mecanismos de estabilización. Por último, se efectuarán algunas conclusiones y recomendaciones a tener en cuenta en el diseño de la política fiscal de estos países.

I. Introducción

Entre los principales atributos con que suele caracterizarse el desempeño económico latinoamericano, se ha destacado reiteradamente la alta volatilidad que presentan sus variables macroeconómicas. Numerosas causas se han apuntado para explicar esta volatilidad. Entre los posibles factores a los que suele responsabilizarse por este comportamiento se incluyen las altas fluctuaciones de los precios de los bienes primarios en los que América Latina tradicionalmente se ha especializado. También se ha apuntado a la política fiscal como una de las causas de esta volatilidad, a través de su comportamiento en relación con el ciclo económico.

Dentro de las funciones que habitualmente se le asigna a la política fiscal, una de las más significativas es aquella que se relaciona con el cuidado de la estabilidad macroeconómica. En ese sentido, suele recomendarse que la política fiscal tenga como objetivo el crecimiento económico, sin descuidar la estabilidad de otras variables macroeconómicas tales como el nivel de precios y de empleo, minimizando los impactos que sobre estas puedan causar cambios drásticos en los instrumentos cambiarios o monetarios. Poniendo el foco en este objetivo, el nivel de gasto del sector público debiera determinarse por consideraciones de largo plazo y ser orientado a la provisión de aquellos bienes que las restantes funciones de la política fiscal, asignación y redistribución, requieran.

En países con una estructura productiva concentrada en productos no renovables, a los desafíos que habitualmente enfrenta la política fiscal, debe sumársele aquellas resultantes de las características intrínsecas de dichos bienes. La imprevisibilidad y la

volatilidad de los precios de este tipo de productos pueden complicar la política fiscal, haciendo dificultosa la determinación del nivel apropiado y sostenible del gasto a ser llevado a cabo por el sector público. Adicionalmente, en la medida que los yacimientos de estos tipos de productos son agotables, resulta necesario incorporar consideraciones de equidad entre diferentes generaciones en el diseño de las políticas fiscales. En este trabajo se revisará la relación entre volatilidad, estabilización y política fiscal con el objeto de analizar los principales desafíos que enfrentan los países especializados en productos no renovables de la región en el diseño de su política fiscal. Esto requerirá revisar los instrumentos tributarios con que cuentan estos países, la evolución y composición de sus erogaciones y el desempeño fiscal resultante individualizando, en el caso que existan, los mecanismos de estabilización asociados.

Las fuertes variaciones en los niveles de precios que han experimentado el petróleo y algunos minerales en los últimos años, sumado a la tradición que tiene América Latina en la producción de productos no renovables, hace que estos temas resulten de gran interés actualmente para la región.

Debe resaltarse que, como se verá durante el informe, el agregado bajo análisis o sea los países especializados en productos no renovables dista por mucho de ser un grupo homogéneo. Existen, entre ellos, importantes diferencias en temas como el producto no renovable en que se han especializado, la importancia de este producto en la economía, la variación de su precio, el tamaño de los yacimientos, el impacto fiscal de los ingresos por su explotación, el grado de diversificación de la estructura tributaria, la composición del gasto, el nivel de deuda, todos ellos de suma importancia para diseñar la política fiscal adecuada. Por eso resulta necesario al analizar este agregado en su conjunto no descuidar los aspectos particulares que caracterizan cada caso.

Con estos objetivos en mente, el trabajo se ordenará de la siguiente manera. A continuación, revisaremos el marco conceptual en el cual se inscribe la discusión sobre volatilidad, política fiscal y estabilización. Luego, se analizará la importancia de la explotación de estos recursos en la región en general y se revisarán algunas de las principales características de estos productos. Finalmente, en una cuarta sección, se revisará el desempeño fiscal de los países bajo análisis, sus opciones de política fiscal, haciendo eje en sus instrumentos tributarios, la evolución y composición del gasto y los mecanismos de estabilización. Por último, se efectuarán algunas conclusiones y recomendaciones a tener en cuenta en el diseño de la política fiscal de estos países. En recuadros y anexos se ofrecerá una descripción detallada de los instrumentos bajo estudio.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2435

