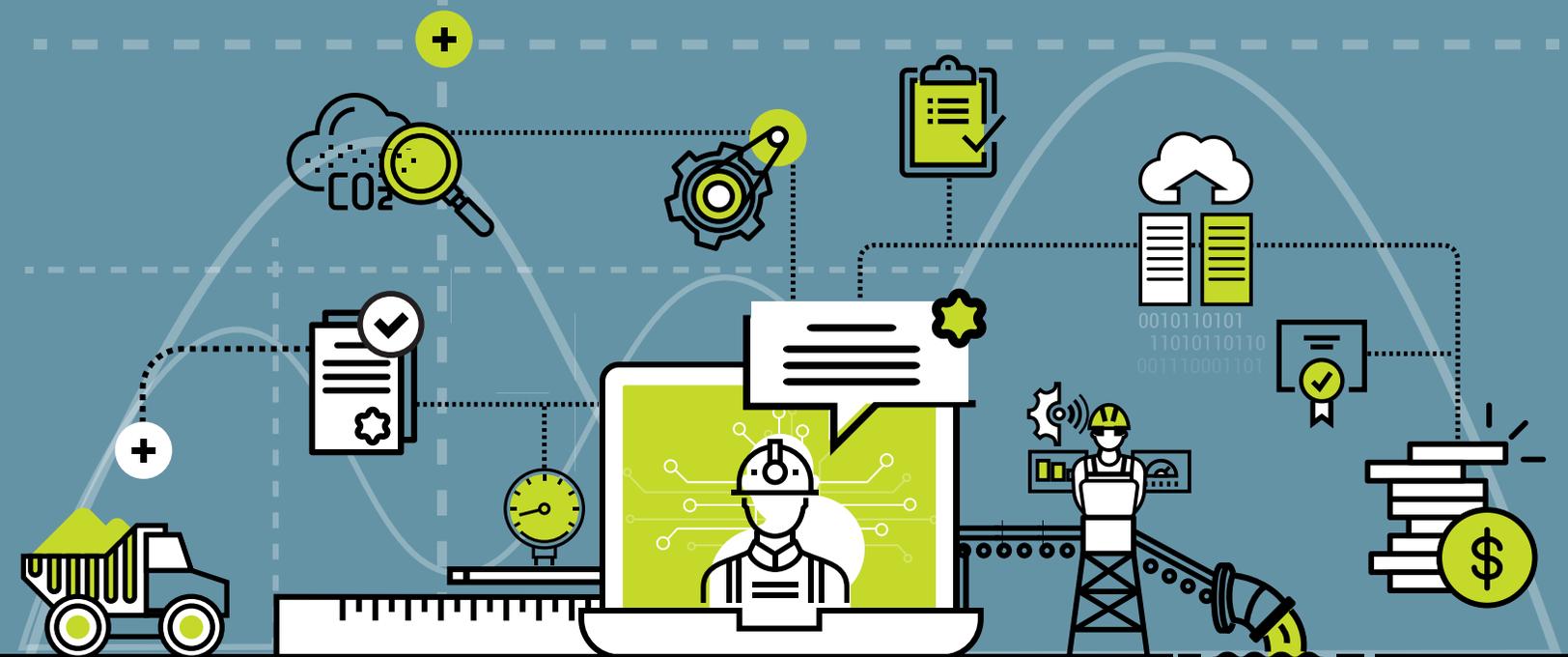


# Asignación, distribución y uso de los ingresos fiscales derivados de la explotación minera en Chile

Un análisis de sus efectos  
económicos y sociales

Leonel Muinelo Gallo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# Asignación, distribución y uso de los ingresos fiscales derivados de la explotación minera en Chile

Un análisis de sus efectos económicos y sociales

Leonel Muinelo Gallo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Leonel Muinelo Gallo, Consultor de la Unidad de Recursos No Renovables, División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del programa Cooperación Regional para la Gestión Sustentable de los Recursos Mineros en los Países Andinos (MINSUS), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se agradecen los comentarios de Pablo Chauvet y Orlando Reyes.

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

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2022/36  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2022  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-00215

Esta publicación debe citarse como: L. Muinelo Gallo, "Asignación, distribución y uso de los ingresos fiscales derivados de la explotación minera en Chile: un análisis de sus efectos económicos y sociales", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/36), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>I. El rol de la minería en la economía chilena</b> .....	<b>11</b>
<b>II. Ingresos fiscales del sector minero en Chile</b> .....	<b>17</b>
<b>III. El marco institucional y regulatorio de la minería en Chile</b> .....	<b>21</b>
<b>IV. Evolución de la composición del gasto público en Chile</b> .....	<b>25</b>
<b>V. Asignación e impacto de los recursos fiscales provenientes de la minería en Chile</b> .....	<b>29</b>
A. Efectos macroeconómicos de la fiscalidad sobre los recursos mineros en Chile – Modelos VAR .....	30
1. Metodología empírica y datos.....	30
2. Especificación VAR y orden de las variables.....	32
3. Los efectos macroeconómicos de los ingresos fiscales provenientes de la minería.....	34
B. Impacto fiscal de la distribución territorial de los recursos fiscales provenientes de la minería en Chile .....	43
1. El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales vigente en Chile.....	44
2. Recursos y servicios públicos regionales.....	46
3. Composición de las finanzas regionales en Chile .....	48
4. Los efectos equalizadores regionales de las patentes mineras en Chile .....	49
<b>VI. Resumen y lecciones de política</b> .....	<b>53</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>55</b>
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Chile: ingresos tributarios del gobierno general, según grandes categorías, varios años seleccionados .....
	17
Cuadro 2	Chile: ingresos fiscales provenientes de la minería, varios años seleccionados .....
	19
Cuadro 3	Chile: gastos e ingresos públicos del gobierno general, varios años seleccionados .....
	25

Cuadro 4	Chile: evolución del gasto público del gobierno general, según clasificación funcional, varios años seleccionados.....	26
Cuadro 5	Chile: evolución de la participación de los ingresos públicos del gobierno general, según ingresos mineros y no mineros, varios años seleccionados.....	26
Cuadro 6	Chile: evolución de la participación de los ingresos públicos en el gasto público del gobierno general, según ingresos mineros y no mineros, varios años seleccionados.....	27
Cuadro 7	Chile: promedio de los ingresos y gastos de los gobiernos regionales en el período 2001-2020.....	49
Cuadro 8	Chile: composición promedio de los ingresos de los gobiernos regionales en el período 2001-2020.....	50
Cuadro 9	Chile: efecto equalizador de las transferencias intergubernamentales en el período 2001-2020.....	51
Cuadro 10	Chile: efecto equalizador de las transferencias intergubernamentales, según regiones mineras y no mineras, en el período 2001-2020.....	52

### Gráficos

Gráfico 1	Chile: evolución del PIB a precios constantes, 2000-2020.....	7
Gráfico 2	Chile: evolución del PIB per cápita a precios constantes, 2000-2020.....	8
Gráfico 3	Chile: evolución de las exportaciones a precios constantes, 2000-2020.....	9
Gráfico 4	Chile: evolución de la desigualdad en el ingreso de los hogares, 2000-2020.....	9
Gráfico 5	Chile: PIB por sector de actividad, 2000-2020.....	12
Gráfico 6	Chile: contribución a la tasa de crecimiento del PIB por la actividad de explotación de minas y canteras, 2000-2020.....	12
Gráfico 7	Chile: participación en la producción mundial de cobre, por tipo de materia prima, 2000-2020.....	13
Gráfico 8	Chile: participación de los principales grupos de productos en las exportaciones de bienes, 2003-2020.....	14
Gráfico 9	Chile: IED por actividad económica, 2012-2020.....	15
Gráfico 10	Chile: participación de la minería en los ingresos fiscales del gobierno general, 2000-2020.....	19
Gráfico 11	Chile: Funciones de Impulso Respuesta I.....	34
Gráfico 12	Chile: Funciones de Impulso Respuesta II.....	39

### Diagramas

Diagrama 1	Primer modelo: con clasificación económica del gasto público.....	33
Diagrama 2	Segundo modelo: con clasificación funcional del gasto público.....	33

## Introducción

Los productos minerales son esenciales para las sociedades y economías contemporáneas. Es así como, variadas necesidades básicas no pueden satisfacerse sin estos productos. Sin embargo, la mera satisfacción de la demanda del mercado de estos productos minerales puede estar muy lejos de satisfacer las expectativas de la sociedad respecto a la industria. De hecho, el proceso de producción, uso y reciclaje de los recursos minerales podría ayudar a la sociedad a alcanzar variados objetivos, como, por ejemplo: proporcionar puestos de trabajos directos e indirectos, contribuir a alcanzar los objetivos de eficiencia energética y de recursos, y fomentar el desarrollo de las economías nacionales (IMF, 2013 y 2014). Sin embargo, cuando la industria está lejos de arribar a estos objetivos, se considera que no cumple con sus obligaciones y resulta cada vez más ineficiente y/o distorsionante para un correcto desarrollo de la actividad económica (MMSD, 2002).

Uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el mundo en la actualidad es la integración de la actividad económica con la integridad medioambiental, las preocupaciones sociales y los sistemas de gobernanza eficaces. El principal objetivo de esa integración es catalogado como “desarrollo sostenible”, el cual está constituido por pilares económicos, sociales y ambientales<sup>1</sup>. En el contexto del sector de explotación de los recursos naturales no renovables, este objetivo de desarrollo sostenible se enmarca en la maximización de la contribución al bienestar general por parte de la generación actual de forma que se garantice una distribución equitativa de sus costos y beneficios sin reducir el potencial de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. De esta forma, el enfoque que se adopte para lograrlo ha de ser a la vez global, incluyendo toda la cadena de explotación, y con visión de futuro, estableciendo objetivos a mediano y largo plazo. Dentro de este marco de análisis, resulta importante considerar que los recursos minerales son no renovables. Por ende, su explotación tiene efectos sobre los pilares económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible. Específicamente, en el pilar económico esto puede significar la pérdida de capital natural de una sociedad (Estado) por lo que su explotación también debe velar para que los recursos generados (rentas) contribuyan a la formación de otras formas de capital: productivo, tecnológico, humano, etc., que sea de utilidad a las generaciones actuales y futuras.

Considerando aspectos de carácter económico específicos, se podría argumentar que los países ricos en recursos minerales se podrían beneficiar de su riqueza gracias a: unos ingresos fiscales que contribuyan de forma sustancial al presupuesto del gobierno; una gestión prospectiva de estos ingresos fiscales; y

<sup>1</sup> Véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

políticas que fomenten los vínculos positivos y los efectos indirectos con otros sectores de la economía. A su vez, desde el punto de vista social, la redistribución de los recursos fiscales derivados de la explotación de los recursos naturales no renovables adquiere una mayor relevancia aun mayor cuando existen presiones sociales y políticas para gastar más y mejor en bienes públicos, y distribuir estos ingresos fiscales entre los diferentes grupos socioeconómicos. Una política fiscal transparente, eficaz y eficiente que responda a las demandas sociales es esencial para evitar los potenciales efectos nocivos de la explotación de estos recursos. Específicamente, unas instituciones públicas sólidas y una adecuada supervisión reguladora pueden coadyuvar a gestionar los beneficios de los sectores que explotan estos recursos con el objetivo de impulsar el crecimiento y desarrollo sostenibles, y de social base amplia, de la economía en su conjunto.

La elección de Chile a los efectos de realizar este informe se sustenta en varios argumentos importantes. En 2020, el 65% de la producción mundial de productos minerales se concentró en seis países. Chile fue el principal productor de cobre de mina, con un 26% de la producción total en 2020, seguido de Perú, cuya participación es el 11,9%. Más atrás aparecen China, República Democrática del Congo, Estados Unidos y Australia, con un 7,7%, 6,9%, 6,2% y 4,5% de la producción total, respectivamente. A su vez, la actividad minera en los últimos años en Chile tuvo una participación promedio en el PIB de un 11% y, en particular, la contribución de la minería del cobre al PIB fue de un 10% en este país. Finalmente, Chile en un intento por captar una mayor proporción de las rentas económicas de la actividad minera, ha introducido cambios significativos en su régimen fiscal durante las últimas décadas (Jorratt, 2021).

El rol económico de los recursos naturales no renovables en Chile no es una característica novedosa si se tiene en cuenta que históricamente ha constituido una de las principales fuentes de sus ingresos nacionales (véase Brosio y Jiménez, 2013, capítulo 10). Una parte importante de los ingresos fiscales de este país provienen de la explotación de los recursos naturales. Sin embargo, estos ingresos fiscales cuentan con dos características no deseables: una alta volatilidad en su recaudación, producto de las sucesivas reformas fiscales y la evolución fluctuante de sus precios internacionales, y una concentración regional significativa de sus yacimientos (Hanni et al, 2018; Garnaut y Clunies Ross, 1983).

El crecimiento del nivel de actividad y del consumo durante la primera década de 2000 en Chile, ha estado vinculado muy estrechamente, con los elevados precios de los recursos naturales durante ese período. Este ciclo favorable ha sido fundamental en la mejora de los resultados macroeconómicos y sociales, y de las variaciones de la posición fiscal de este país (Acquatella et al., 2013). Sin embargo, el actual contexto internacional, con una alta incertidumbre, resulta muy diferente al observado más de una década atrás. De hecho, la interrupción del prolongado ciclo de crecimiento de los ingresos fiscales provenientes de la explotación económica de estos recursos naturales de la primera década del siglo XXI ha representado un desafío mayor para los países que explotan esos recursos (Brosio y Jimenez, 2015). Esto se agrava más aún con la incertidumbre que se plantea para los sectores extractivos de cara a los próximos años. Este escenario de alta incertidumbre y volatilidad de precios puede significar no solo una alta variabilidad de los ingresos fiscales derivados de la explotación de recursos mineros, sino que un replanteamiento de los objetivos a seguir y las herramientas a utilizar. Dentro de este marco, se considera que uno de los elementos esenciales para lograr una gestión más sostenible de la actividad minera consiste

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\\_31170](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_31170)

