

BENEFICIOS FISCALES, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y DERECHOS HUMANOS

*Avances, obstáculos y desafíos
en América Latina*



INICIATIVA POR LOS PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL

BENEFICIOS FISCALES, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y DERECHOS HUMANOS

Este trabajo fue realizado por la Iniciativa de Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (P&D), un esfuerzo orientado a integrar los derechos humanos en la agenda fiscal de los gobiernos latinoamericanos. Los P&D parten del reconocimiento de que los derechos humanos constituyen un estándar normativo vinculante que debe orientar todas las decisiones de política pública, incluidas las fiscales.

El documento fue escrito por Alejandro Gaggero y Sofía Pasquini (ACIJ), Nathalie Beghin (INESC), Mariana Matamoros (Dejusticia), Angélica Pedraza Alarcón e Iván Benumea (Fundar, Centro de Análisis e Investigación), y coordinado por María Emilia Mamberti (CESR). Fue diseñado por Santiago Ardila (CESR), y revisado por Adrián Falco (Latindadd) y Guadalupe Granero Realini (CELS).

Octubre de 2025.



INICIATIVA POR LOS PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL

Índice

Resumen Ejecutivo.....	4
Introducción.....	7
1. Un marco normativo para evaluar la política fiscal: los derechos humanos.....	11
2. Beneficios fiscales e industrias extractivas.....	15
3. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México.....	22
3.1. Argentina: el auge de los hidrocarburos no convencionales, los incentivos fiscales y la opacidad.....	25
3.2. Brasil: avances insuficientes para alinear los beneficios fiscales con los derechos humanos.....	34
3.3. Colombia: el dilema del Sector Extractivo.....	42
3.4 México. Análisis de los beneficios fiscales para las industrias extractivas privadas y públicas.....	48
4. Conclusiones y Recomendaciones: hacia una política de incentivos fiscales coherente con los derechos humanos.....	55
Bibliografía.....	61

RESUMEN EJECUTIVO



La crisis climática demuestra la importancia de que las políticas públicas, incluida la política fiscal, promuevan la transición energética justa. En este contexto, este informe examina los beneficios fiscales otorgados a las industrias extractivas en América Latina —muchas veces sujetas a regímenes fiscales especiales— desde una perspectiva de derechos humanos. En ausencia de un marco de evaluación que permita analizar de forma sistemática y ordenada los beneficios fiscales o “gastos tributarios”, los derechos humanos aparecen como un enfoque particularmente útil para promover la rendición de cuentas en torno a aquellos.

En un contexto de espacio fiscal restringido, en el cual los países de América Latina enfrentan dificultades para incrementar sus ingresos, reducir déficits persistentes, y contener o reducir los niveles de endeudamiento, el análisis de los gastos tributarios en sectores como hidrocarburos, minería y litio adquiere especial relevancia. En 2024, los gastos tributarios en general representaron en promedio el 4% del PIB regional, lo que equivale al 25% de los ingresos tributarios y al 19% del gasto público total de los gobiernos (CEPAL, 2025).

Pese a su magnitud, estos beneficios suelen otorgarse con escasa transparencia y limitada disponibilidad de información pública. En general, no están sujetos a evaluaciones sistemáticas que permitan medir su equidad o su pertinencia, eficacia o eficiencia en relación con los objetivos que buscan promover, ni se enmarcan en regulaciones que exijan revisiones periódicas, tanto *ex ante* como *ex post*.

En este documento se utilizan tres principios derivados del derecho internacional de los derechos humanos —un marco normativo ya vigente en los países de la región— para proponer mejoras a la gobernanza de los gastos tributarios. **Los principios que se analizan son los de transparencia, rendición de cuentas y participación social; uso del máximo de los recursos disponibles; y coherencia entre la política fiscal y los compromisos ambientales.**

Además de ofrecer una aproximación conceptual al vínculo entre gastos tributarios para industrias extractivas y derechos humanos, este informe incluye estudios de caso sobre los **regímenes aplicables en Argentina, Brasil, Colombia y México**. Los casos de estudio muestran algunas singularidades por país, aunque predominan los hallazgos comunes y tendencias generales. En cuanto a la **movilización de recursos**, todos los países continúan renunciando mediante el otorgamiento de beneficios fiscales a montos significativos que bastarían para financiar instituciones y políticas climáticas clave. Esto ocurre incluso cuando en muchos países se sub-incluyen beneficios en las definiciones o mediciones de los gastos tributarios. El hecho de que estos recursos renunciados se mantengan estables en el tiempo (pese a iniciativas como el “techo” del 2% para estos gastos en Brasil) anticipa problemas de rendición de cuentas respecto de los beneficios.

A pesar de algunos esfuerzos recientes, los marcos normativos para diseñar, implementar y evaluar los beneficios siguen siendo débiles o inexistentes. Algunas medidas en Brasil, Colombia y México **han mejorado la producción de información, pero con limitaciones en la implementación de las recomendaciones derivadas de dichas medidas, en el detalle de los datos producidos, y en la definición de objetivos evaluables.**

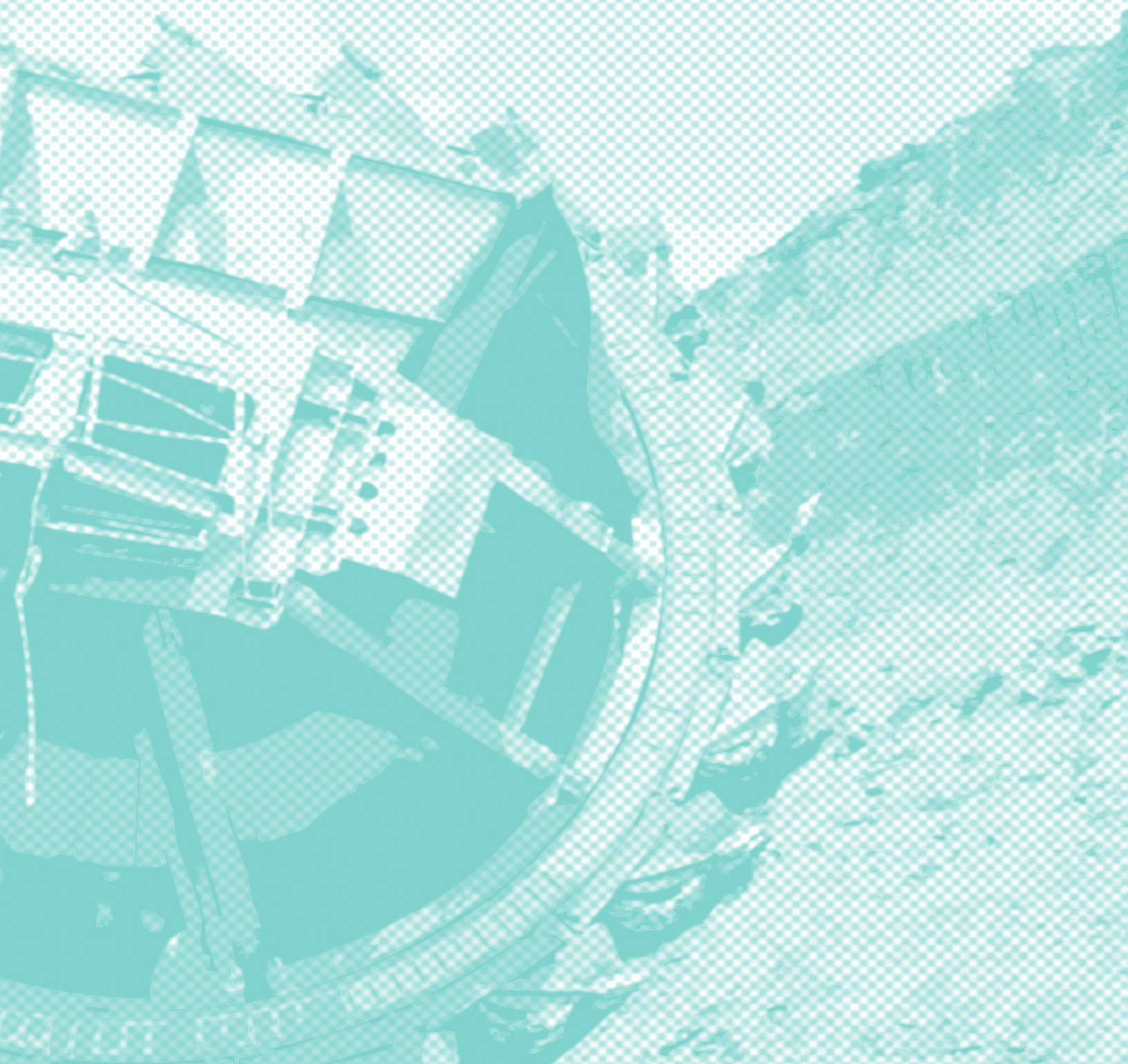
La participación pública es nula o escasa, y persisten déficits de transparencia y acceso a la información, en parte por la **aplicación laxa del secreto fiscal y la larga duración de los beneficios**, que en pocos casos revisan periódicamente. La falta de datos, además, dificulta un debate público informado sobre la transición energética. Sin embargo, la sociedad civil mediante solicitudes de información y análisis contable ha generado y difundido algunos datos que los Estados no proveen.

Respecto al sector extractivo, se observa un déficit de cuantificación de beneficios sectoriales, que en algunos casos son estimados por organizaciones de la sociedad civil. Aún sin datos completos, se constata que existe un amplio abanico de instrumentos de apoyo, desde beneficios fiscales hasta subsidios y regulaciones de precios, generalmente desvinculados de compromisos ambientales. En países como México, por ejemplo, los beneficios para la transición energética son mucho menores que los otorgados a actividades extractivas. En algunos casos, existen regímenes que benefician solo a pocas empresas, y los incentivos que ellas reciben pueden superar lo que estas pagan en impuestos o representar una parte significativa de su facturación.

Esto ocurre en un contexto en que las industrias extractivas mantienen un peso importante en las economías de la región, lo que genera dudas sobre los esfuerzos realizados para avanzar hacia una transición energética justa.

A partir del análisis de estas experiencias, el documento propone recomendaciones orientadas a alinear las políticas de los gastos tributarios con las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, incrementar su efectividad y fortalecer sus mecanismos de gobernanza.

INTRODUCCIÓN



Los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos humanos y deben asegurar una vida digna para todas las personas. Para ello, una de sus obligaciones fundamentales es elaborar y aplicar políticas públicas conducentes a la realización de esos derechos. Estas políticas incluyen, naturalmente, la política fiscal. Organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostienen que los principios de derechos humanos son “plenamente aplicables a las políticas fiscales” y que deben implementarse a lo largo de todo su ciclo, desde la elaboración de presupuestos y códigos tributarios, pasando por la asignación del gasto, hasta la supervisión y evaluación de sus efectos (CIDH, 2017). De manera relacionada, la crisis climática y la necesidad de avanzar decididamente hacia una transición energética justa refuerzan la importancia de que política fiscal promueva objetivos climáticos que beneficien a los países de la región (sea mediante un uso regulatorio de los instrumentos fiscales, o mediante la movilización de recursos para la acción climática).

La elaboración del presupuesto público es un espacio de disputa permanente. Las decisiones sobre cómo generar ingresos y en qué gastarlos no dependen únicamente de qué derechos están insatisfechos. También dependen de las relaciones de poder y de los intereses existentes entre los más diversos sectores y grupos sociales. Esta disputa también se da en relación con los beneficios fiscales o gastos tributarios.

En este contexto, el presente informe se enfoca en el análisis de los beneficios fiscales otorgados a las industrias extractivas en América Latina. Estos beneficios, también denominados gastos tributarios, se materializan a través de exenciones, deducciones, tarifas reducidas u otros mecanismos que disminuyen la carga impositiva de personas o empresas respecto de lo que establece el régimen general (Gervase, 2021).

Frente a la falta de transparencia, participación y control democrático en el ámbito fiscal —lo que ha contribuido a fenómenos como la corrupción persistente, la captura del Estado por élites económicas y la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones públicas— los derechos humanos se proponen como una herramienta para guiar el diseño, implementación y monitoreo de la política fiscal con criterios objetivos y normativos. **Este marco de análisis del actuar estatal es especialmente relevante en temas como los gastos tributarios, donde se observa una clara ausencia de parámetros sólidos y sistemáticos de evaluación.**

En los últimos años, los gastos tributarios han cobrado protagonismo en los debates sobre reformas fiscales. Tras el Acuerdo de París de 2015, los países también asumieron compromisos en las respectivas Conferencias de las Partes (COP) 26 (2021) y COP 27 (2022) para eliminar gradualmente los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, una parte significativa de los cuales se expresa como impuestos no recaudados (FMI, 2021). Al mismo tiempo, la crisis económica global derivada de la pandemia y de

conflictos internacionales ha empujado a muchos países, especialmente aquellos con baja recaudación, a enfrentar una situación de estrés fiscal. En este contexto, la revisión de los gastos tributarios ha emergido como una herramienta clave para fortalecer la movilización de recursos internos (Banco Mundial, 2024).

Particularmente en América Latina y el Caribe, **el monto de los gastos tributarios es significativo**. Según datos de la CEPAL (CEPAL, 2025), estos alcanzaron en promedio el 4 % del PIB regional, lo que equivale aproximadamente al 25 % de los ingresos tributarios y al 19 % del gasto público total de los gobiernos centrales (lo que en varios países representa, por ejemplo, el umbral mínimo para cubrir cobertura en educación¹). En cualquier caso, es importante señalar que existe una gran heterogeneidad entre países, en parte debido al distinto grado de avance en la medición de estos beneficios (Campos Vázquez, 2022).

La importancia de revisar estos tratamientos diferenciales se acentúa en un contexto regional atravesado por fuertes restricciones presupuestarias, esfuerzos por alcanzar la “consolidación fiscal” y estrategias de austeridad sobre el gasto público. En 2024, la región enfrentó un escenario de bajo crecimiento y escaso espacio fiscal, lo que limitó la capacidad estatal para sostener políticas orientadas a la igualdad, la cohesión social, la realización de los derechos humanos, y la sostenibilidad ambiental. En este escenario se observa un doble estándar. Las poblaciones empobrecidas se ven afectadas por las medidas de austeridad, ya que para cumplir el objetivo fiscal se aplican recortes presupuestarios. Este no es el caso de los gastos fiscales. Con ello, una vez más, los gastos tributarios agravan las desigualdades sociales, raciales y de género, ya que son las personas empobrecidas, las mujeres y las personas racializadas, entre otras, las más perjudicadas por los sistemas fiscales regresivos y las medidas de austeridad agresivas.

Este trabajo se centra en los gastos tributarios dirigidos al sector extractivo, que incluye hidrocarburos, minería y litio. Este sector es considerado por los gobiernos de la región como estratégico² y, en consecuencia, suele estar sujeto a regímenes fiscales especiales y es destinatario de un volumen significativo de incentivos.

Los regímenes de beneficios fiscales a industrias extractivas rara vez se diseñan o evalúan bajo criterios de buena gobernanza, justicia fiscal o transición energética (Foster y Elzinga, 2023), o de derechos humanos (lo que es particularmente grave dado el alto impacto ambiental de las actividades que benefician). Este escenario contradice los tres principios de derechos humanos en cabeza de los Estados que estructuran este informe:

1. Financiación en educación de la UNESCO: <https://www.education-progress.org/es/articles/finance>

2. La industria hidrocarburífera, por ejemplo, representan más del 80 % de la demanda global de energía primaria y genera divisas indispensables para las balanzas comerciales de numerosos países del Sur Global.

el deber de diseñar políticas fiscales ambientalmente sostenibles; el de asegurar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito fiscal; y el de movilizar del máximo de los recursos disponibles.

El enfoque del trabajo combina un análisis normativo de los principios de derechos humanos aplicables a la política fiscal con una revisión de su implementación en cuatro países: Argentina, Brasil, Colombia y México. A través de estos casos se examina no solo el tipo y la magnitud de los beneficios otorgados, sino también su transparencia, sus mecanismos de evaluación, y su alineación con los compromisos climáticos.

Finalmente, a partir de la evidencia relevada, el informe presenta una serie de recomendaciones para avanzar hacia una política fiscal más coherente con los derechos humanos. Estas incluyen lineamientos para el otorgamiento y la revisión de gastos tributarios; estrategias para reforzar la transparencia y la participación ciudadana; y propuestas para promover la cooperación regional en el fortalecimiento de la gobernanza fiscal del sector extractivo.

El informe se organiza en cuatro secciones. La primera, presenta el marco normativo de los derechos humanos aplicable a la política fiscal y su relevancia para el análisis de los beneficios fiscales. La segunda, examina las características, dimensiones y efectos de los beneficios fiscales en América Latina, y el rol de las industrias extractivas en la región. La tercera sección analiza a profundidad los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México, considerando tanto el diseño de los regímenes vigentes como experiencias para su control y reforma. La cuarta, propone conclusiones y recomendaciones con lineamientos para avanzar hacia una política de incentivos fiscales coherente con las obligaciones de derechos humanos.

1. UN MARCO NORMATIVO PARA EVALUAR LA POLÍTICA FISCAL: LOS DERECHOS HUMANOS



Existen varias obligaciones de derechos humanos, ampliamente asumidas por los países de la región mediante la ratificación de los tratados internacionales relevantes, que se relacionan directamente con política fiscal. Aunque estas obligaciones no fijan deberes detallados, dan pautas generales, obligatorias y relevantes a las que las políticas fiscales deben alinearse. Estas pautas incluyen estándares para promover políticas fiscales progresivas, equitativas, transparentes, participativas, que movilicen suficientes recursos para la garantía de derechos.

Los *Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal* —en adelante, P&D—sistematizan y resumen las obligaciones de derechos humanos aplicables a la política fiscal. Los P&D fueron elaborados por organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática en varios países de América Latina, así como por un grupo de especialistas.³ Parten, entre otras, de la premisa fundamental de que **la política fiscal no puede considerarse neutral ni meramente técnica; es determinante de la garantía de derechos y está sujeta a las obligaciones jurídicas asumidas por los Estados en materia de derechos humanos.**

Así como los presupuestos reflejan las verdaderas prioridades de los Estados, los sistemas tributarios expresan cómo se distribuyen las cargas para sostener esas prioridades. A pesar de ello, en muchos países, la política fiscal se ha concebido como un terreno reservado a especialistas, desligado de la vida cotidiana y ajeno a la participación ciudadana. Esta desconexión es especialmente preocupante en una región profundamente marcada por desigualdades estructurales persistentes como América Latina. Las brechas económicas, de género, étnico-raciales y territoriales se entrelazan, generando exclusión y limitando el ejercicio efectivo de derechos.

Los P&D reúnen quince principios que articulan los deberes de los Estados en este campo. Este estudio se enfoca en tres de esos principios: **el principio de diseño de políticas fiscales ambientalmente sostenibles; el principio de transparencia, rendición de cuentas y participación social; y el principio de movilización del máximo de los recursos disponibles.**

3. Las organizaciones que lideran este proceso son la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, FUNDAR - Centro de Análisis e Investigación, el Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC), la Red de Justicia Fiscal para América Latina y El Caribe - RJFALyC, y el Center for Economic and Social Rights - CESR, las cuales conforman la Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal: <https://derechosypoliticafiscal.org/>



El principio sobre diseño de **políticas fiscales ambientalmente sostenibles** plantea que los Estados deben movilizar recursos disponibles para el cumplimiento de sus obligaciones de garantizar un ambiente sano, y abordar el cambio climático. Los Estados deben además asegurar la **coherencia** entre su política fiscal y sus compromisos ambientales, **y aprovechar al máximo el potencial de la política fiscal —tanto regulatorio como recaudatorio— para promover sus objetivos ambientales**. Por ejemplo, deberían abstenerse de que el financiamiento público dependa excesivamente de actividades con alto impacto ambiental, como la extracción de recursos naturales. También deben asegurar el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos respecto de decisiones sobre la explotación de recursos naturales. En el caso de beneficios fiscales para las industrias extractivas, este principio lleva a preguntarnos, por ejemplo, si aquellos incentivan conductas ambientalmente responsables, o si ellos se priorizan sobre las medidas para promover una transición energética justa.

El principio de transparencia establece que la política fiscal en su totalidad —lo que abarca a los gastos tributarios— debe ser **transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas**. Esto requiere la producción y publicación de información fiscal de **calidad, oportuna, confiable y suficientemente detallada** para evaluar las políticas desde una perspectiva de derechos humanos. El principio tiene como finalidad propiciar la confianza social en toda la actividad pública estatal, de modo que las personas conozcan las normas, los procedimientos y la información general del poder público.

La transparencia se relaciona con estándares específicos vinculados con el derecho de acceso a la información, como en el principio de máxima divulgación y el de presunción de publicidad.⁴ En materia de beneficios fiscales para industrias extractivas, el principio lleva a preguntarnos si éstos se cuantifican, si están asociados a objetivos medibles —que efectivamente se midan—, o si se revisan de manera periódica.

Finalmente, el principio de **movilización del máximo de los recursos disponibles** establece que los Estados deben garantizar ingresos suficientes para hacer efectivos los derechos humanos, lo que puede requerir movilizar recursos que actualmente no están siendo movilizados pero razonablemente podrían mobilizarse (por ejemplo, los que se pierden por gastos tributarios mal diseñados). Para ello, es necesario ampliar el espacio fiscal reduciendo pérdidas derivadas de la evasión, la elusión, la corrupción, el uso clientelar de los recursos, los gastos tributarios ineficientes y los flujos financieros ilícitos, así como aprovechar mejor los impuestos progresivos y la cooperación internacional. Respecto de los beneficios fiscales para industrias extractivas, este principio nos llama a pensar cuántos son los recursos a los que el Estado renuncia en comparación con los que necesita para hacer frente a los derechos incumplidos.

4. Así, por ejemplo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas” (Principios, 2021).

2. BENEFICIOS FISCALES E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS



a. Beneficios fiscales en América Latina

Los Estados financian políticas públicas principalmente a través de sus sistemas tributarios, que les permiten recaudar recursos necesarios para sostener la provisión de bienes y servicios públicos, el gasto social y otras actividades. Mediante la política fiscal, el Estado sostiene las escuelas y las universidades públicas, el sistema de justicia, las fuerzas de seguridad, la aplicación de vacunas, el personal de salud y los hospitales públicos, entre otros servicios (CEPAL y OXFAM, 2019; CEPAL, 2025). Además, los Estados usan la estructura tributaria para objetivos que van más allá de la recaudación, como promover ciertos objetivos de política económica (por ejemplo, estimular el empleo o fomentar el crecimiento de una industria nacional), o de derechos humanos (como incentivar conductas saludables o promover la transición energética).

Los Estados suelen recurrir a diversos instrumentos para brindar asistencia económica a sujetos, sectores o regiones específicas. Habitualmente, estas transferencias se realizan a través de partidas presupuestarias, definidas en las leyes correspondientes. Como alternativa, los Estados pueden optar por efectuar transferencias equivalentes mediante la creación de excepciones dentro del sistema tributario, lo que implica reducir la carga fiscal del beneficiario de la política (PTLAC, 2025).

En los casos en que el Estado decide dejar de percibir recursos reduciendo la carga impositiva de algunos contribuyentes para beneficiar a determinadas actividades, zonas, personas, empresas o consumos, estamos ante renuncias recaudatorias que se conocen como “gastos tributarios”. Según la definición comúnmente utilizada por organismos como la OCDE (2004), CIAT (2011), OXFAM (2019) y CEPAL (2025), los gastos tributarios son recursos que el Estado deja de percibir debido a la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria directa o indirecta de determinados contribuyentes en relación con un sistema tributario de referencia, a fin de alcanzar ciertos objetivos de la política económica y social. En este documento, nos referimos de manera indistinta a estos instrumentos como gastos tributarios o beneficios fiscales.

En la práctica, a pesar de que no se reflejan explícitamente como gastos en el presupuesto, estos beneficios son una forma no convencional de financiar políticas públicas, equivalentes a las transferencias directas de recursos (de ahí el nombre de “gastos”). Así lo reconocen organismos como el Banco Mundial (2024), el CIAT (2025) y la CEPAL (2019), que asimilan los gastos tributarios a los gastos directos e incluso recomiendan hacer análisis sobre la factibilidad de ser reemplazados por gasto público directo.

Existen distintas modalidades de gastos tributarios: deducciones de la base imponible (como gastos de salud en el impuesto a las ganancias), exenciones (que excluyen del impuesto a ciertos ingresos o sectores), alícuotas reducidas (como las aplicadas al IVA sobre productos básicos), diferimientos (como amortizaciones aceleradas o moratorias) y créditos fiscales (que permiten compensar impuestos con otros pagos). Esta variedad le da a quienes formulan políticas públicas cierta flexibilidad, pero también implica que cada uno de estos instrumentos tiene impactos diferentes en términos de ingresos no percibidos y cambios en el comportamiento de los beneficiarios, lo que genera cierta dificultad para medirlos y compararlos (CEPAL/Oxfam, 2019; Redonda, 2023).

Uno de los tipos más comunes de gastos tributarios son los incentivos fiscales a la inversión. En estos casos, los Estados otorgan concesiones con el objetivo de atraer capital y aumentar la inversión. Estos incentivos suelen estar orientados a zonas geográficas específicas, como regiones de frontera, zonas francas, áreas de menor desarrollo relativo o territorios de difícil acceso, y a sectores considerados prioritarios como energías renovables, investigación y desarrollo, industrias tecnológicas, turismo, forestación, agroindustria y cinematografía (Agostini y Jorratt, 2013; Matamoros y Villalba, 2024). En su mayoría, se materializan mediante exenciones al impuesto sobre la renta, pero también afectan aranceles, IVA y otros tributos indirectos.

Una de las principales preocupaciones en torno a los gastos tributarios es su impacto fiscal, ya que implican ingresos significativos que los gobiernos dejan de recaudar. En los últimos 30 años, el promedio global de ingresos no recaudados por este motivo fue cercano al 4 % del PIB y superior al 24 % de los ingresos tributarios (Banco Mundial, 2024).

El contexto fiscal actual de América Latina vuelve aún más apremiante la revisión de estos instrumentos. En 2024, la región enfrentó un bajo crecimiento económico y un espacio fiscal reducido, agravado por déficits persistentes y niveles elevados de endeudamiento (CEPAL, 2025). Esta situación limita la capacidad del gasto público para promover transformaciones estructurales, reducir las desigualdades, fortalecer la cohesión social y avanzar en la transición energética. Incluso en este contexto, la región no parece estar encaminada a reducir los recursos perdidos por gastos tributarios.

En la región, más de la mitad del gasto tributario cuantificado se concentra en impuestos al consumo (2,2% del PIB en promedio), especialmente el IVA, seguidos de los incentivos sobre la renta de personas jurídicas (0,9%). En contraste, los beneficios en la renta de personas naturales son limitados (0,5% en promedio), lo que refleja que la mayor parte de los incentivos fiscales están dirigidos a empresas y al consumo (CEPAL, 2025) (Ver tabla 1).

País	Año	Impuestos sobre el consumo	Impuesto sobre la renta de personas naturales	Impuesto sobre la renta de personas jurídicas	Impuestos selectivos	Impuestos sobre el comercio exterior	Otros	Total
Argentina	2023	1.4%	0.2%	0.3%	0.3%	0.1%	0.2%	2.5%
Bolivia	2023	0.5%	–	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%
Brasil	2023	1.3%	0.9%	1.1%	0.2%	0.1%	1.0%	4.8%
Chile	2023	1.0%	0.9%	1.2%	0.0%	0.0%	0.0%	3.2%
Colombia	2021	5.7%	0.6%	1.3%	0.1%	0.0%	0.0%	7.7%
Costa Rica	2022	2.2%	0.6%	1.6%	0.1%	0.1%	0.0%	4.6%
Ecuador	2022	2.6%	0.6%	1.1%	0.1%	0.2%	0.1%	4.7%
El Salvador	2020	2.1%	1.3%	1.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4.4%
Guatemala	2022	1.7%	0.1%	0.8%	0.0%	0.1%	0.0%	2.7%
Honduras	2023	3.9%	0.6%	1.7%	0.4%	0.1%	0.0%	6.7%
Jamaica	2022	1.1%	0.0%	0.1%	0.2%	1.4%	0.1%	2.9%
México	2021	1.4%	1.1%	0.5%	0.0%	0.0%	0.3%	3.3%
Nicaragua	2022	3.4%	–	1.4%	0.0%	0.1%	0.0%	5.0%
Panamá	2021	2.5%	0.1%	1.1%	0.0%	0.0%	0.0%	3.6%
Paraguay	2023	1.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%	0.0%	1.6%
Perú	2023	1.4%	0.2%	0.2%	0.2%	0.0%	0.0%	2.0%
R. Dominicana	2023	2.5%	0.1%	0.6%	0.5%	0.3%	0.7%	4.6%
Uruguay	2023	3.0%	0.6%	1.7%	0.1%	0.0%	1.5%	6.8%
Promedio	--	2.2%	0.5%	0.9%	0.1%	0.2%	0.2%	4.0%

Tabla 1. América Latina - Gasto tributario como porcentaje del PIB de cada país. Fuente: Peláez Longinotti, 2025. p.19.

Además de la pérdida de ingresos, existen costos de administración, riesgos de evasión y elusión, y potenciales efectos regresivos sobre la estructura tributaria. Los costos fiscales y extrafiscales que generan este tipo de incentivos son de una forma u otra “invisibles”, tanto para los responsables de la formulación de políticas como para la sociedad en su conjunto, lo que dificulta su control democrático (Burman y Phaup, 2011). A pesar de esto, los gobiernos aceptan estos costos con la expectativa de que los incentivos generen impactos positivos sobre la inversión y el desarrollo sectorial, aunque rara vez se dispone de evidencia suficiente para respaldar esa suposición (Agostini y Jorratt, 2013).

Junto con la pérdida de recursos, **los gastos tributarios presentan importantes déficits institucionales y de gobernanza**. Mientras el gasto público directo está regulado por normas constitucionales y legales que establecen procedimientos para su aprobación, ejecución y control, los gastos tributarios suelen carecer de una base legal clara y de mecanismos de evaluación previos y posteriores. La mayoría de los países de la región no cuentan con marcos sistemáticos para evaluar estos instrumentos, ni exigen evidencia empírica como condición para su aprobación (Redonda, 2023). Solo 18 países publican informes oficiales de gasto tributario, y aunque ha mejorado la calidad de la información, las metodologías continúan siendo dispares, lo que dificulta el análisis comparado (PTLAC, 2025).

Es importante destacar que en las últimas décadas se dieron muchas iniciativas para informar y orientar la agenda de reforma de los gastos tributarios, que son parte del marco en el que se inserta este estudio. Organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial, la OCDE, la CEPAL, la PT-LAC y la Iniciativa Fiscal de Addis han desarrollado bases de datos, guías metodológicas, notas técnicas y herramientas específicas para mejorar la medición, reporte y evaluación de los beneficios fiscales, especialmente en países en desarrollo (Banco Mundial, 2024). Estas **acciones reflejan un consenso en la necesidad de mayor transparencia, rendición de cuentas y alineación de los incentivos fiscales con objetivos de desarrollo sostenible**. Sin embargo, estas recomendaciones no han sido siempre incorporadas en los sistemas legales nacionales. En este escenario, el marco de derechos humanos desarrollado ofrece herramienta normativa ya vigente, y complementaria a los referidos esfuerzos.

b. Las industrias extractivas en la región

Los países de la región deben avanzar hacia una transición energética justa y hacia economías sostenibles y resilientes que pongan a las personas y el planeta en el centro. Aun así, lo cierto es que de hecho en muchos países de la región las industrias extractivas todavía tienen un papel central en la economía. Entender los beneficios fiscales que ellas reciben se vuelve entonces fundamental, tanto por razones económicas como de desarrollo sostenible y protección de los derechos humanos.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016), la región concentra aproximadamente el 20 % de las reservas convencionales de petróleo del mundo, el 4 % de las reservas de gas y algunos de los principales yacimientos globales de minerales estratégicos como cobre, hierro, plata, oro y litio. En su momento de mayor expansión, el sector extractivo llegó a representar más del 15 % del PIB en los países con alta dotación de recursos, y en 2013 los productos mineros y energéticos explicaban cerca del 40 % de las exportaciones totales de América del Sur y Centroamérica (CEPAL, 2016). Cabe señalar que las características del sector varían significativamente entre países, en función de su

trayectoria histórica en actividades extractivas, el tamaño de su economía y su capacidad institucional para regular estos procesos (BID, 2016).

Los hidrocarburos comprenden actualmente el 80% de la demanda actual de energía primaria a nivel mundial. Al mismo tiempo, el sistema energético es la fuente de aproximadamente dos tercios de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (Foster y Elzinga, 2023), por lo que su gobernanza juega un papel central en las decisiones de política pública referentes a la transición energética y el abordaje de la crisis climática. Además, al generar divisas que son indispensables para las balanzas comerciales de muchas economías, los países en desarrollo encuentran incentivos adicionales para promover la explotación de hidrocarburos. A pesar de eso, diversos estados tienen serias dificultades para garantizar que su explotación genere beneficios comunes para su ciudadanía. De allí que las estrategias para gestionar los ingresos del petróleo y el gas y distribuirlos de manera justa sean fundamentales para mejorar la gobernanza de los recursos.

Algo similar ocurre en la industria minera. A pesar de la riqueza mineral de algunos países de la región, los beneficios económicos y las grandes inversiones que ha generado esta industria extractiva han estado acompañados de altos costos sociales, ambientales y económicos que se han manifestado en numerosos conflictos.

El sector extractivo es también una industria con altos riesgos de corrupción.⁵ Los grandes ingresos involucrados, la lejanía de muchas de sus operaciones, el secretismo que rodea numerosos acuerdos comerciales y la fuerte discrecionalidad de los funcionarios públicos generan un terreno fértil para la captura regulatoria. La OCDE (2014, 2023) ha identificado al sector como uno de los más expuestos a sobornos y flujos financieros ilícitos. Sin embargo, en Latinoamérica no se ha hecho énfasis en la transparencia como un tema central de los proyectos extractivos. A pesar de esfuerzos como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas⁶ (EITI, por sus siglas en inglés), la mayoría de los países de la región aún no han institucionalizado mecanismos robustos de acceso a la información y control social sobre las rentas extractivas.

De acuerdo con el marco de derechos humanos, los beneficios otorgados al sector extractivo deben ser evaluados frente a los compromisos climáticos y al compromiso de

5. Como señalan Farouk et al. (2008), la corrupción en este sector puede adoptar formas sistémicas, vinculadas a la manipulación de condiciones marco que otorgan beneficios exclusivos a ciertos actores. La falta de información pública sobre pagos, beneficios fiscales y distribución de rentas impide evaluar si estos recursos benefician efectivamente a la sociedad.

6. Un proyecto que busca “fortalecer la gobernanza y la rendición de cuentas en los ámbitos público y corporativo, y aportar datos que sirvan de sustento para la creación de políticas públicas y el diálogo multipartípite en el sector extractivo” en el sector de las industrias extractivas. Ver <https://eiti.org/es/nuestra-mision>

reducir la dependencia de ingresos provenientes de la minería y los hidrocarburos. En América Latina, donde la industria extractiva ocupa un papel central en las economías, este principio exige que los incentivos fiscales no agraven los daños ambientales ni vulneren los derechos de las comunidades en territorios ricos en recursos. Además, demanda publicar de forma transparente quiénes son los beneficiarios y cuáles son los impactos de dichos beneficios, como condición básica para avanzar hacia un modelo de desarrollo menos intensivo en carbono y más justo. Asimismo, los beneficios fiscales otorgados al sector extractivo deben ser evaluados críticamente: si son excesivos, mal diseñados o ineficientes, pueden implicar una violación del principio de movilización del máximo de los recursos disponibles, al reducir la capacidad estatal de financiar políticas públicas; y ser incoherentes con los objetivos de desarrollo y con los compromisos en materia ambiental.

Sin embargo, CEPAL (2025) ha evidenciado que muchos beneficios fiscales que favorecen actividades intensivas en emisiones, como subsidios al diésel para minería o transporte de carga, **no son siquiera identificados como gasto tributario en los informes oficiales debido a metodologías de estimación restrictivas o marcos de referencia laxos**. Esta omisión metodológica contribuye a invisibilizar los efectos regresivos y ambientales de estos incentivos, limitando la capacidad de revisión crítica y de armonización regional.

En los últimos años, el avance de la agenda climática y la urgencia por encarar una transición energética justa han impulsado, en algunos países de América Latina, esfuerzos por revisar el régimen de incentivos fiscales desde una perspectiva ambiental. Países como Costa Rica, Honduras y Nicaragua comenzaron a identificar y cuantificar los gastos tributarios con incidencia ambiental mediante metodologías estandarizadas que permiten clasificar las medidas fiscales según su impacto positivo, neutro o negativo sobre distintas dimensiones de política ambiental, como la mitigación y adaptación al cambio climático, la transición energética o la protección de la biodiversidad (CEPAL, 2024).

Sin embargo, aún resta mucho camino por recorrer. Como se verá en la próxima sección, en ninguno de los países analizados en este documento, ni de manera agregada para la región, fue posible encontrar datos claros, públicos y sistemáticos respecto de cuestiones básicas sobre los beneficios fiscales a industrias extractivas, como su cuantificación sectorial o la consecución de los objetivos que dichos beneficios alegan perseguir (cuando esos objetivos están efectivamente detallados).

3. LOS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA Y MÉXICO



Para este documento se seleccionaron Argentina, Brasil, México y Colombia como casos de estudio, porque representan las economías más grandes de América Latina y cuentan con fuerte presencia de industrias extractivas (en particular de petróleo, gas y minería), cuya participación en el PIB oscila, en promedio, entre el 4 % y el 6 % (Milano, 2018).

Los casos de estudio muestran algunas singularidades por país, **aunque predominan los hallazgos comunes y tendencias generales**. En términos de movilización del máximo de los recursos disponibles, todos los países analizados continúan renunciando, mediante beneficios fiscales, a montos significativos que bastarían para financiar instituciones y políticas esenciales en materia climática, y otras obligaciones de derechos humanos. Esto sucede a pesar de que en muchos países se observa una sub-inclusión de beneficios relevantes en las definiciones o mediciones de los gastos tributarios. El hecho de que los recursos renunciados se mantengan estables a lo largo del tiempo (a pesar de iniciativas como la brasileña para poner un “techo” a estos beneficios) anticipa sus problemas en términos de rendición de cuentas.

En efecto, a pesar de esfuerzos recientes en casi todos los países evaluados, los marcos normativos aplicables al diseño, implementación y evaluación de los beneficios es débil o nulo, afectando los principios de transparencia, participación social y rendición de cuentas. Algunas medidas tomadas en Brasil, Colombia y México han mejorado la producción de cierta información, pero han mostrado limitaciones en la implementación de las recomendaciones surgidas de estos esfuerzos, en el nivel de detalle de los datos que se producen o en la definición de los objetivos que se deben evaluar.

La participación pública es nula o escasa en todos los países analizados. Además, hay déficits de transparencia y acceso a la información, entre otras cosas, por una aplicación demasiado laxa de la figura del secreto o reserva fiscal y la muy larga duración de estos beneficios, que en términos generales no se revisan periódicamente. La falta de datos refuerza los problemas para sostener un debate público informado sobre la transición energética (más allá de los debates fiscales en sentido estricto)

En el caso de los beneficios al sector extractivo, en particular, se advierte un claro déficit en la cuantificación de los beneficios para el sector, siendo en algunos casos las organizaciones de la sociedad civil las que realizan la estimación sectorial. A pesar de la falta de datos sectoriales sobre su costo, se observa que existe un gran abanico de instrumentos y herramientas para apoyar a las industrias extractivas, que incluyen no solo varios tipos de beneficios fiscales sino también regulaciones de precios y el otorgamiento de subsidios y otros gastos directos en favor de las empresas. **En general, hay poca relación entre el diseño de los beneficios y los compromisos ambientales de estos Estados.** En algunos países, como en México, hay evidencia de que los beneficios para la

transición energética son significativamente menores que los que existen para algunas actividades extractivas.

Todo esto sucede **en un contexto en el cual las industrias extractivas aún tienen un peso significativo en las economías de los cuatro países analizados**, generando dudas sobre los avances concretos que dichos países están realizando hacia una transición energética justa (entre otras cosas, porque los impactos de estas industrias sobre las comunidades afectadas no se evalúa sistemáticamente). En algunos casos, además, se suman otros problemas de sostenibilidad y de equidad: hay regímenes que benefician solo a unas pocas empresas, y en ciertos casos, los beneficios y otros subsidios exceden lo que las empresas beneficiarias pagan en términos de impuestos, o representan una parte significativa de su facturación.

Finalmente, los casos también demuestran cómo la sociedad civil ha recurrido a estrategias creativas —sobre la base de herramientas como las solicitudes de información pública o el uso de información contable— para producir y divulgar información que los Estados no proveen.

3.1. Argentina: el auge de los hidrocarburos no convencionales, los incentivos fiscales y la opacidad

3.1.1. Los incentivos fiscales en Argentina, el deber de movilizar recursos para la garantía de derechos y asegurar la transparencia

En los últimos 10 años Argentina dejó de recaudar un promedio de \$23.370.109 millones de pesos por año en concepto de gastos tributarios. Para el período 2015-2022, este monto representó aproximadamente el 12,5% de los gastos totales de la administración pública.⁷ Con el cambio de metodología de cálculo de las estimaciones que se propone en el presupuesto 2025 —que incluye otros beneficios fiscales—, puede verse que entre 2023 y 2025 ese monto promedio asciende aproximadamente al 22% del gasto total. Esto representa alrededor del 24% de la recaudación proyectada de impuestos nacionales y contribuciones a la seguridad social.

De acuerdo con el proyecto de presupuesto 2025, los gastos tributarios en 2023 representaron una pérdida fiscal equivalente al 4% del PIB, descendiendo al 3,48% en 2024. Para 2025, se prevé que aumenten en 0,6 puntos porcentuales, alcanzando el 3,58% del PIB (\$27.025.062,8 billones de pesos). Esto equivale un 23,32% del gasto total, **que representan recursos comparables al presupuesto de diversos ministerios y programas sociales importantes.**

En términos de uso del máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos humanos, el análisis presupuestario demuestra que (ver el siguiente recuadro):

7. Cálculos propios en base a información publicada por la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía de la Nación. Dataset disponible en: <https://bit.ly/2ZiBUW3>

Uso de los recursos disponibles



En términos de uso del máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos humanos, el análisis presupuestario demuestra que:

- El Régimen de Promoción Económica de Tierra del Fuego (el régimen de incentivo con mayor costo fiscal) generará para 2025 una pérdida anual equivalente a más de la mitad del presupuesto destinado al Ministerio de Salud (52%).
- El costo fiscal del mismo régimen sube de 0,15% a 0,18% del PBI en 2025, el mismo monto que preveía destinar la Ley de Financiamiento Universitario a la recomposición del presupuesto de las universidades para 2024, que fue vetada.
- Las pérdidas fiscales por la exención del impuesto a las ganancias para los ingresos de jueces, juezas y funcionarios del Poder Judicial serán, conforme estimaciones del presupuesto 2025, un 146% más altas que los fondos destinados al Poder Legislativo.
- Las pérdidas fiscales por los beneficios otorgados a grandes empresas en el marco de la Ley de Economía del Conocimiento ascenderán de 0,4% a 0,6% del PBI en 2025, eso es casi el 100%.
- Las pérdidas fiscales por los beneficios otorgados a grandes empresas en el marco de la Ley de Economía del Conocimiento ascenderán de 0,4% a 0,6% del PBI en 2025, eso es casi el 100% del presupuesto del CONICET (la agencia pública de investigaciones en Argentina).
- Otros beneficios con impacto presupuestario no considerados técnicamente gastos tributarios (como la exención de IVA a directores de sociedades) también representan pérdidas fiscales que podrían destinarse a derechos sociales.

Ninguno de los regímenes de promoción ni exenciones mencionados es evaluado periódicamente en cuanto a su eficiencia y rendimiento. Considerando que los incentivos fiscales compiten con otras formas de política pública, la falta de evaluaciones es altamente problemática, especialmente cuando los recursos del Estado son limitados y deben asignarse de manera que maximicen su impacto en la garantía de los derechos

humanos. Tal como se describe al inicio del informe, la revisión debería enfocarse en obtener información y evidencia que permitan determinar cuáles beneficios están justificados y deberían mantenerse, y cuáles no cumplen con los objetivos esperados y, por lo tanto, podrían ser reformulados. Además, la falta de transparencia en torno al funcionamiento de estos tratamientos diferenciales facilita su aplicación de manera distorsiva y tiende a concentrar los beneficios en un reducido grupo de empresas. En gran medida, esta situación da lugar a un sistema impositivo con altos niveles de regresividad ya que la mayor parte de la recaudación viene de impuestos al consumo, que gravan en mayor proporción a quienes tienen menor capacidad contributiva.

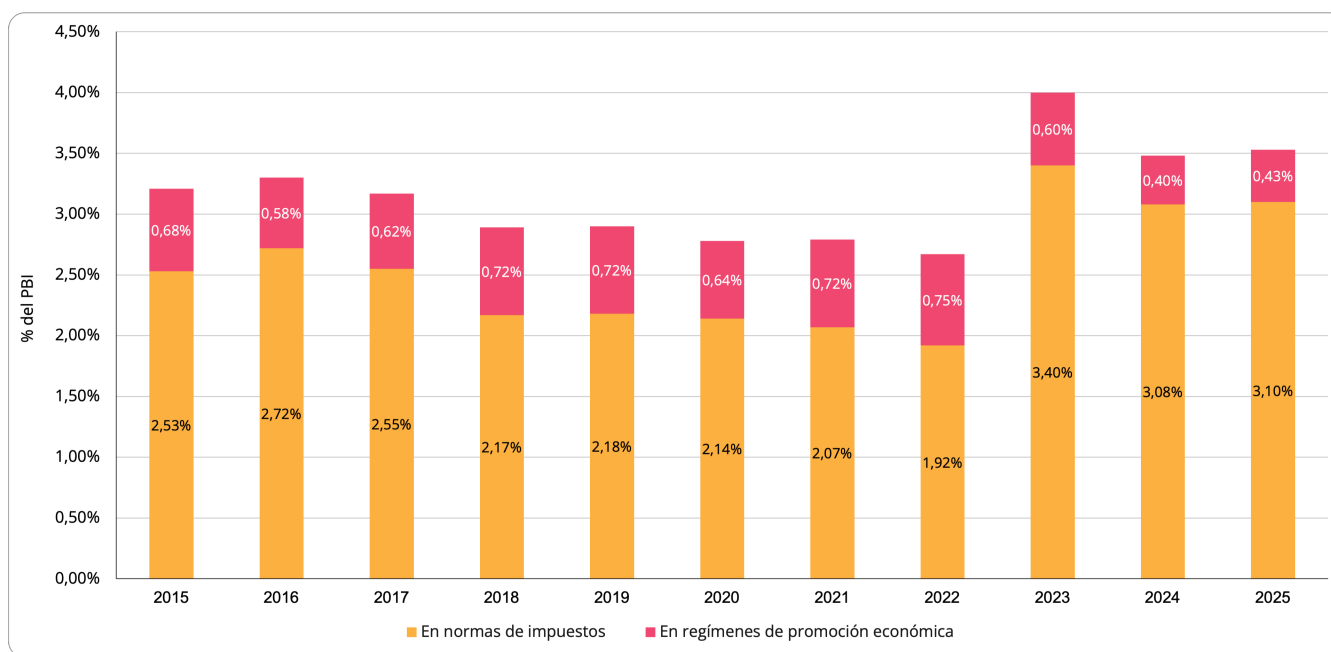


Gráfico 1. Gastos tributarios como porcentaje de gastos e ingresos de Argentina, 2015-2025. Fuente: ACIJ con base en el Ministerio de Economía y Proyecto de Presupuesto 2025.

El Estado argentino en la actualidad no produce información confiable para conocer el costo real de los incentivos fiscales ni sus impactos sociales. El propio poder ejecutivo reconoció, en su estimación de gastos tributarios, que “existe una marcada carencia de la información necesaria para efectuar cálculos de aceptable nivel de confiabilidad” (Ministerio de Economía, 2020). A su vez, la administración tributaria nacional **hace una aplicación extremadamente extendida del secreto fiscal** y se niega a brindar datos sobre personas y empresas beneficiarias de gastos tributarios a la sociedad civil. Esto sucede a pesar de existir resoluciones del órgano garante de la ley nacional de acceso a la información pública y decisiones judiciales⁸ que —aplicando jurisprudencia análoga de la Corte Suprema de Justicia de la Nación— la intiman a entregar dicha información.

8. Causas CAF 40994/2019 “ACIJ c/ EN-AFIP s/ amparo ley 16.986” y 46352/2019 “ACIJ c/ EN-AFIP s/ amparo ley 16.986”.

A esto se le suman los gastos tributarios creados hace mucho tiempo que siguen vigentes sin ser evaluados y que funcionan en un ámbito de opacidad que impide el acceso a la información sobre el uso y la distribución de los beneficios otorgados. La falta de transparencia respecto de cómo se usan y si son eficientes, genera **un ambiente propicio para que muchas veces estos beneficios se conviertan en privilegios fiscales** que se concentran en manos de los sectores más ricos de la población.

3.1.2. La opacidad de los incentivos fiscales en el sector de hidrocarburos

En Argentina, la Ley N° 17.319 de 1967 establece el principal marco jurídico para la actividad hidrocarburífera. Sin embargo, ninguna de sus sucesivas modificaciones, ni sus normativas complementarias incluyen previsiones respecto de la divulgación de datos del sector. Al no contar en su marco normativo con ninguna disposición particular respecto a la divulgación de esta información, los avances más significativos, aunque limitados, se han dado en el marco del EITI.⁹

Analizar el financiamiento de la industria hidrocarburífera es complejo. Si bien la Ley N° 17.319, todavía vigente —con modificaciones— regula deducciones de gastos en exploración y exenciones del pago de tributos nacionales, **sus costos no están estimados en el informe de gastos tributarios que realiza el Ministerio de Economía de la Nación, ni en los informes del EITI.**¹⁰ A su vez las provincias tienen sus propios regímenes de promoción,¹¹ caracterizados también por un alto grado de opacidad, y no existe un órgano nacional encargado de centralizar la información y hacerla pública.

En los últimos años, los diversos regímenes de incentivos a los hidrocarburos (resumidos en el siguiente recuadro) han sido objeto de críticas por su diseño institucional opaco, la ausencia de pautas claras para evaluar su impacto, y la falta de mecanismos que aseguren

9. Argentina forma parte de EITI desde febrero de 2019. Desde su adhesión a la iniciativa, ha presentado dos planes de trabajo para los períodos 2018-2020 y 2022-2023. De acuerdo con el estándar, se requiere que los países mantengan planes de trabajo que deberían incluir actividades mensurables y plazos específicos para alcanzar los objetivos acordados. Sin embargo, actualmente Argentina no cuenta con un plan de trabajo vigente, lo que dificulta un monitoreo que garantice la relevancia del trabajo que realiza y la rendición de cuentas en la implementación del EITI.

10. En 2021 y 2022, ACIJ y FARN presentaron diversas solicitudes de información a instituciones nacionales y provinciales para conocer los beneficios tributarios que se les aplican a las empresas hidrocarburíferas. La AFIP informó que la Ley de Hidrocarburos versa sobre un sistema de tributos y beneficios que ha quedado modificado y reformulado, razón por la cual no se habría incluido su estimación en los informes de gastos tributarios.

11. Por ejemplo, a través del programa Mendoza Activa Hidrocarburos, creado por la Ley provincial N° 9.279, la provincia de Mendoza reintegra hasta el 40% por ciento de la inversión efectivamente realizada en certificados de crédito fiscal que podrán ser aplicados para el pago del impuesto a los Ingresos Brutos y de las regalías hidrocarburíferas. Sin embargo, los montos que el estado provincial deja de percibir en el marco de este programa no se hacen públicos.

la participación de las comunidades potencialmente afectadas (IAE, 2021). Ninguno de ellos preveía la publicación de los montos y titulares de los beneficios.

Incentivos fiscales para el sector hidrocarburífero del Estado Nacional en Argentina (2013-2024)



Entre los subsidios otorgados por el Estado Nacional con el fin de estimular la producción incremental de los hidrocarburos, podemos encontrar:

1. Régimen de protección de inversión para la explotación de hidrocarburos.
2. Estímulo a la exportación de petróleo crudo (2015).
3. Estímulo a la exportación de crudo excedente (2015).
4. Programa de estímulo a los nuevos proyectos de gas natural (2016).
5. Estímulo a la inyección excedente de gas natural (Plan Gas) (2017).
6. Programa de estímulo a las inversiones a las inversiones en desarrollos de producción de gas natural proveniente de reservorios no convencionales (Resolución 246) (2017).
7. Plan de Promoción de la Producción del Gas Natural Argentino (Plan Gas.Ar) (2020).
8. Régimen de Incentivo para las Grandes Inversiones (RIGI) (2024).

Estas características problemáticas se han replicado en el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI), una política de beneficios fiscales, entre otros, sancionada en 2024.¹² Este régimen no incorpora disposiciones sobre transparencia fiscal, lo que significa que, debido al secreto fiscal aplicado por la autoridad tributaria argentina, no se podrá acceder a información detallada sobre los montos que el Estado dejará de percibir

12. A mediados de 2024, durante el primer año de la gestión del presidente Javier Milei se produjo un nuevo hito respecto a la política de beneficios fiscales, con la aprobación del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI). La iniciativa estableció una serie de beneficios que incluyen aspectos tributarios, aduaneros y cambiarios. Si bien no se restringió solo a inversiones en industrias extractivas, durante el primer año de gestión, los principales proyectos aprobados estuvieron en el sector hidrocarburífero y minero. Los principales beneficios impositivos son la baja de la alícuota del impuesto a la renta (del 35% al 25%), y el no pago de aranceles a la importación y derechos de exportación, aunque, dado lo reciente del régimen, todavía no contamos con datos de la pérdida fiscal involucrada.

por estos incentivos, ni información específica sobre los beneficiarios y los proyectos comprometidos, lo cual plantea dudas sobre la capacidad de monitorear el impacto real de los gastos tributarios asociados a estos proyectos.

3.1.2.1. Incentivos fiscales a la oferta de hidrocarburos en la etapa inicial de Vaca Muerta

Luego de años de declive en la producción convencional, la explotación la formación geológica de Vaca Muerta —una superficie de 30 mil kilómetros cuadrados que se extiende en el territorio de las provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa y Mendoza—, colocó a Argentina como la segunda economía del mundo con mayores reservas de *shale gas*, luego de China, y la cuarta en *shale oil*, luego de Rusia, Estados Unidos y China (Energy Information Administration, 2015). Su puesta en marcha dio inicio a una expansión muy fuerte de la explotación no convencional de hidrocarburos en Argentina.

Gracias a la colaboración de actores públicos y privados, durante la última década se realizaron importantes inversiones y se avanzó en un proceso de aprendizaje, que implicó un fuerte aumento de la producción energética. Como resultado, el país pasó de tener un déficit en el comercio exterior energético a ser un exportador de hidrocarburos, con la perspectiva de potenciar fuertemente su superávit en los próximos años.¹³

La evolución de Vaca Muerta ha generado grandes expectativas en buena parte del sistema político y, también, de la sociedad. Incluso, ha sido presentada como la nueva “Pampa Húmeda” del siglo XXI, con la expectativa de que su desarrollo impulse una nueva etapa de crecimiento económico basada en la producción de hidrocarburos no convencionales. Con este marco de optimismo, las políticas tomadas por distintos gobiernos en los últimos años se han orientado a incentivar la inversión en diversos proyectos de exploración y explotación (ver recuadro de las páginas 24-25).

Sin embargo, estas políticas de incentivos se llevaron adelante en un marco institucional marcado por la **opacidad de la información fiscal y de muy baja participación en la política del sector**. La información sobre cómo se distribuyen los beneficios de esta actividad y quiénes son sus principales beneficiarios es de difícil acceso o no está disponible directamente (Segura Diez, 2023). A diferencia de otros países, Argentina carece de un marco legislativo actualizado que impulse una mayor transparencia en las industrias extractivas y los avances normativos existentes han quedado desvirtuados por reglamentaciones inadecuadas.

13. En 2024, las exportaciones hidrocarburíferas alcanzaron los 7 mil millones de dólares, una cifra significativamente superior a los niveles registrados en años anteriores, que oscilaban entre los 2 mil y 3 mil millones.

Una de las primeras transformaciones del régimen fiscal en el sector hidrocarburífero argentino estuvo vinculada principalmente a la implementación de subsidios orientados a estimular la producción —principalmente a través de la fijación por el Estado de precios mínimos pagados por el sector público a las empresas—. A través de distintos programas, el Estado nacional otorgó incentivos económicos con el objetivo de garantizar una rentabilidad elevada para las firmas y, de ese modo, fomentar el desarrollo de la actividad, especialmente en las etapas iniciales de inversión, en un contexto mundial de precios internacionales bajos y un panorama interno marcado por la inestabilidad y la incertidumbre.¹⁴

Así, la mayoría de los incentivos lanzados entre 2013 y 2020 consistió en asegurar a las empresas un precio determinado —en general, mayor al del mercado— para dar certidumbre y estimular la realización de inversiones, principalmente para la extracción de gas natural no convencional. Estos subsidios fueron asignados en los momentos en que las empresas requerían mayor liquidez para afrontar las cuantiosas inversiones asociadas al desarrollo hidrocarburífero. De esta manera, podríamos decir que las inversiones de esa primera etapa fueron parcialmente financiadas con los fondos provenientes de las políticas de incentivos.

Frente a la falta de información pública, la sociedad civil ha elaborado datos con información contable



Una de las dimensiones centrales de la discusión pública sobre la producción de hidrocarburos se refiere a la política fiscal ¿Qué impuestos se le deben cobrar al sector? ¿Se deben ofrecer incentivos fiscales para fomentar su desarrollo? ¿Se han incluido en el proceso de diseño de la política fiscal todas las partes interesadas relevantes (comunidades locales afectadas, empresas extractivas, organizaciones ambientales, pueblos indígenas, etc.)? Estas preguntas resultan especialmente importantes, teniendo en cuenta que los recursos hidrocarburíferos son no renovables, lo que plantea la necesidad de diseñar esquemas fiscales que permitan una distribución equitativa de la renta entre los distintos actores económicos —tanto estatales como privados— y que, al mismo tiempo, aseguren criterios de sostenibilidad intergeneracional. Este desafío se inscribe en un escenario global en transformación, atravesado por la transición energética, donde el Estado posee un rol fundamental.

14. Entre estos instrumentos, los más relevantes en términos de montos asignados fueron el denominado Plan Gas, que tuvo como principal beneficiaria a YPF y a Pan American Energy, así como la Resolución N.º 46/2017, cuyos mayores receptores fueron Tecpetrol y Compañía General de Combustibles.

Sin embargo, el debate público sobre estos temas enfrenta un gran problema en Argentina: la opacidad en la información fiscal. La información sobre cómo se distribuyen los beneficios de esta actividad y quiénes son sus principales beneficiarios es de difícil acceso o directamente no está disponible.

Frente a las falencias y con el objetivo de aportar información al debate público, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia viene desarrollando un proyecto para poner a disposición de la sociedad civil la información fiscal de las grandes empresas de hidrocarburos, utilizando como fuente sus balances contables. ***Para lograr este objetivo se elaboró una base de datos con información de 16 de las principales empresas del sector para el período 2012-2024,¹ lo que posibilitó una aproximación sistemática a las contribuciones fiscales efectivas y su distribución: la muestra explica el 93% de la producción de petróleo crudo y el 75% de la producción de gas natural, e incluye a las principales firmas dedicadas a la refinación, el transporte y la distribución. A partir de los estados contables fue posible relevar información detallada sobre el impuesto a las ganancias, regalías, derechos de exportación, subsidios y otros tributos relevantes.*** Los datos elaborados resultan una herramienta clave para discutir la apropiación del valor agregado en el sector, permitiendo estimar la participación relativa de los distintos actores económicos: los trabajadores, el capital y el Estado.

1. YPF, Shell, Pan American Energy, Pampa Energía, Vista, Tecpetrol, Compañía General de Combustible, Compañía de Hidrocarburos No Convencional, Pluspetrol S.A., Pluspetrol Energy S.A., Aconcagua, Kilwer, Capex, Roch, Sipetrol, Chevron.

A partir de una base de datos elaborada utilizando los estados contables de las principales empresas hidrocarburíferas, ACIJ pudo evaluar la magnitud de los beneficios fiscales que les fueron otorgados por el sector público. En muchos casos, los subsidios aportados por el Estado para sostener precios de los hidrocarburos mayores a los del mercado representaron una proporción significativa respecto al volumen de ventas de las firmas beneficiarias. Por ejemplo, en 2015 alcanzaron el 9% y el 11% de la facturación de YPF —la empresa hidrocarburífera más grande del país— y de Compañía de Hidrocarburos No Convencional, respectivamente. Lo propio ocurrió en el año 2016 con Pan American Energy al representar el 29% de su facturación. Y en los casos de Tecpetrol y de Compañía General de Combustibles, los subsidios alcanzaron el 42% y el 44% de sus respectivas facturaciones en el año 2020. **Incluso, en algunos casos, los incentivos superaron**

el monto total de los tributos abonados por las firmas beneficiarias.¹⁵ Estos datos evidencian la centralidad que adquirió la política de subsidios en la estructura económica del sector y, sobre todo, en el despegue de la producción no convencional en Vaca Muerta, que fue la que más creció.

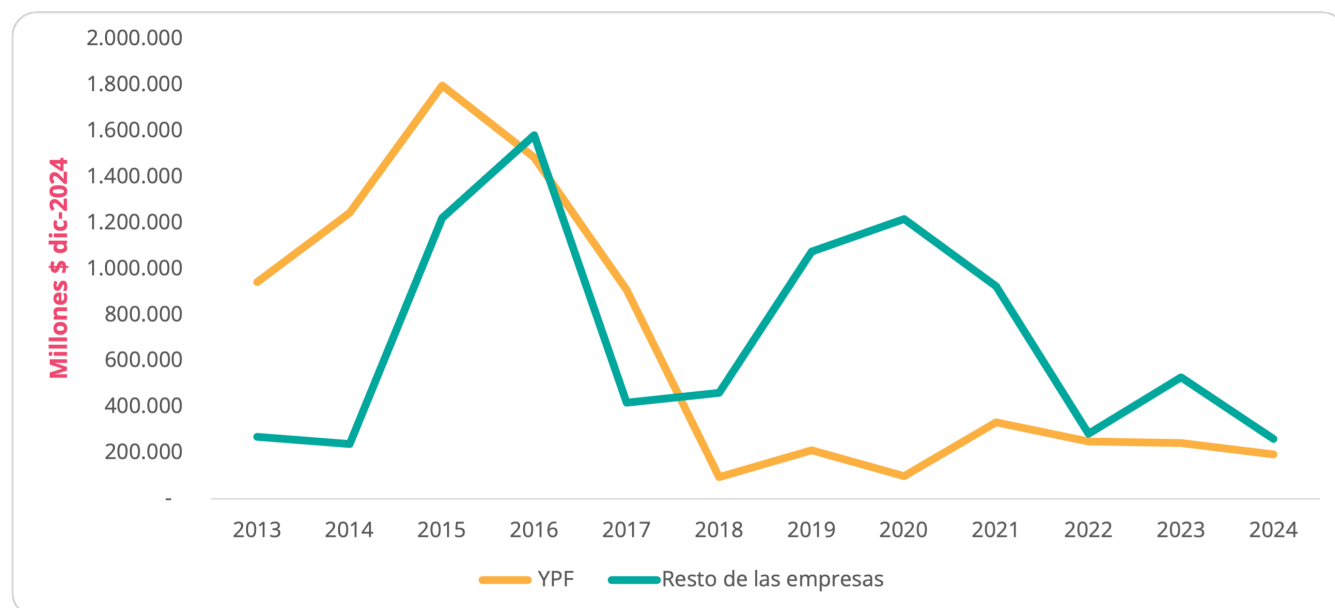


Gráfico 2. Argentina: subsidios recibidos por empresas petroleras, 2024. Fuente: ACIJ en base a estados contables de empresas hidrocarburíferas de Argentina.

15. En particular, Tecpetrol recibió subsidios que excedieron ampliamente el total de impuestos pagados entre los años 2018 y 2021.

3.2. Brasil: avances insuficientes para alinear los beneficios fiscales con los derechos humanos

3.2.1. Los gastos tributarios generales en Brasil

En Brasil, los gastos tributarios se consideran gastos públicos indirectos realizados a través del sistema tributario. Las justificaciones presentadas para la creación de gastos tributarios incluyen la generación de empleo, el desarrollo regional, la formalización de empresas y la reducción de la pobreza. No existen criterios de promoción de los derechos humanos o de lucha contra el cambio climático.

El gobierno federal mide y divulga anualmente estos valores en el Demostrativo de Gastos Tributarios (DGT), a cargo de la administración tributaria (*Receita Federal do Brasil* – RFB, en portugués), con dos perspectivas principales:

- Bases efectivas: series históricas a partir de datos observados y estimados de años ya transcurridos.
- PLOA: estimaciones y proyecciones para el ejercicio siguiente, vinculadas al Proyecto de Ley Presupuestario Anual (PLOA, en portugués).

El concepto de gasto tributario presupone la existencia de un Sistema Tributario de Referencia (STR), es decir, cómo sería la tributación en ausencia de excepciones. Toda norma que se aleje de este STR, creando una ventaja fiscal dirigida, es potencialmente un gasto tributario. Por definición, no se incluyen en este cálculo la corrección monetaria de las bases, la progresividad general del impuesto sobre la renta o la no tributación de los mínimos existenciales (cuando forman parte del diseño de referencia).

Los impuestos más afectados por las exenciones fiscales son el Cofins (contribución social para la financiación de la seguridad social), el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ), la Contribución Social sobre el Lucro Neto (CSLL) y, por último, el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Este grupo de impuestos representa alrededor de dos tercios del total de los gastos tributarios para el año 2024, como se puede observar en la Tabla 2:

	% PIB	% Total de gastos fiscales
Cofins (Contribuciones Sociales)	1,1	24,0
Impuesto sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ) + Contribución social sobre el beneficio neto (CSLL)	1,1	25,0
Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)	0,7	16,0
Otros impuestos	1,5	35,0
Total	4,4	100

Tabla 2. Gastos tributarios por tipo de impuesto, Brasil, 2024 (proyección). Fuente: Administración Tributaria Federal de Brasil. Elaboración propia.

Estimación de costos por la sociedad civil



En el país existen exenciones fiscales que no se clasifican como gastos fiscales y de las que no conocemos los valores, ya que no existe la obligación legal de divulgar regularmente la información. Por ejemplo, **el Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc)** calcula anualmente los subsidios a los combustibles fósiles. En 2023, los beneficios fiscales concedidos al sector del petróleo y el gas a través del Repetro, no considerados gasto tributario, fueron del orden de 3,7 mil millones de dólares, lo que representó el 23% del total de subsidios al sector para ese año. Los datos se obtuvieron a través de la Ley de Acceso a la Información (LAI).

3.2.1.1. Gastos tributarios y deber de usar el máximo de los recursos disponibles

Los gastos tributarios en Brasil se mantuvieron elevados y estables, en torno al 4,5% del PIB, en los últimos siete años. Esto equivale al 21,5% del total recaudado (véase Tabla 3). Se trata de una cantidad significativa, superior a 100.000 millones de dólares, que corresponde a más del triple del Programa *Bolsa Família* —uno de los programas sociales más insignia del país— y a más del doble de todas las inversiones públicas federales previstas para 2025.¹⁶ La Enmienda Constitucional 109/2021 propuso que estas ventajas fiscales se limiten al 2 % del PIB hasta 2029, un objetivo aún lejos de alcanzarse.

16. A este respecto, véase: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/observatorio-beneficios-tributarios/Relatorio%20Sint%C3%A9tico%20-%20Gastos%20Tributarios%20Brasil.pdf>

En 2024, los gastos tributarios correspondieron a más de 120 veces el total de los gastos de todo el Ministerio de Medio Ambiente y Clima para ese mismo año. En 2023, los gastos tributarios de la Unión correspondieron al 4,78% del PIB. Si añadimos las renunciaciones de los estados, la proporción alcanza el 7,2% del PIB para el mismo año.¹⁷ Por lo tanto, puede argumentarse que no se observa por parte de las autoridades del país la movilización máxima de los recursos disponibles para hacer frente a las dramáticas consecuencias de la crisis climática.

Años	Valores totales en miles de millones de reales corrientes	% PIB	% Recaudado
2020	328,6	4,3	23,7
2021	420,8	4,7	24,0
2022	479,8	4,8	23,5
2023	519,0	4,8	20,2
2024 (estimación)	512,3	4,4	19,7
2025 (estimación)	544,5	4,4	19,7
2026 (estimación)	612,8	4,4	20,0
Media para el periodo	488,3	4,5	21,5

Tabla 3. Gastos tributarios en Brasil, en % del PIB y de la recaudación, 2020-2026. Fuente: Administración Tributaria Federal de Brasil. —**Observaciones:** (i) 2020 fue un año atípico debido a la pandemia y la contracción del PIB nominal; (ii) 2021-2023 reflejaron la recuperación del nivel de actividad y el aumento nominal del PIB; (iii) 2024-2025 combinan la revisión de las bases y los cambios sectoriales.

3.2.1.2. Gastos tributarios y el deber de transparencia, participación social y rendición de cuentas

La gobernanza de los gastos tributarios en Brasil sigue siendo compleja, bastante opaca y carente de cualquier tipo de participación social. La transparencia es insuficiente, al igual que las evaluaciones, y persisten las lagunas en los objetivos, las metas, los indicadores y la medición del impacto. Además, los beneficios fiscales no cumplen los mismos requisitos que los gastos directos, por ejemplo, no están sujetos a las reglas fiscales.

La rigidez en la estructura de los gastos tributarios, que varían poco en proporción al PIB o a la recaudación total, pone de manifiesto la dificultad política de revisarlos. Además, en muchos casos las exenciones no tienen fecha de vencimiento y algunas **evaluaciones**

17. A este respecto, véase De Renzio et. al (2025): <https://samambaia.org/wp-content/uploads/2025/02/Relatorio-Nacional-sobre-Gastos-Tributarios-fev-2025.pdf>

independientes puntuales han demostrado que una parte importante no presenta ventajas¹⁸ (es decir, beneficios netos sobre el empleo, la inversión o el bienestar por encima de lo que ocurriría sin el incentivo), lo que refuerza la necesidad de revisiones periódicas con criterios de coste-beneficio.

La estructura legal de los gastos tributarios se basa centralmente en el siguiente marco legal:

- **Constitución Federal (art. 165, §6º):** obliga al Ejecutivo a presentar, junto con el proyecto de Ley Presupuestaria Anual, un informe regionalizado de los efectos de las exenciones, amnistías, remisiones, subsidios y demás beneficios sobre los ingresos y gastos.
- **Ley de Responsabilidad Fiscal (LC 101/2000):** exige que las leyes presupuestarias presenten el Informe de Estimación y Compensación de la Renuncia a Ingresos, con metodologías y medidas compensatorias.

Promoviendo la transparencia fiscal



Las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol clave en promover la transparencia y discusión de los gastos tributarios.

Además del caso del Inesc, con la producción cualificada de información anual sobre los subsidios a los combustibles fósiles ya discutido, puede verse el ejemplo ACT Promoção da Saúde en relación con los productos ultraprocesados, que están generosamente subvencionados. La organización estimó la mortalidad de adultos derivada del consumo de estos productos: alrededor de 57 000 muertes prematuras al año en Brasil, además de un coste de al menos 2000 millones de dólares para la economía del país, principalmente debido a las pérdidas económicas resultantes de las muertes en edad productiva y los costes de las enfermedades asociadas.

18. Ver, a modo de ejemplo: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/observatorio-beneficios-tributarios/Relatorio%20Sint%C3%A9tico%20-%20Gastos%20Tributarios%20Brasil.pdf>

Los gastos tributarios solo pueden crearse mediante leyes ordinarias o complementarias. Las medidas provisionales (MP), de competencia exclusiva del Ejecutivo, también se utilizan para crear beneficios fiscales. La preferencia por las MP se debe al hecho de que dicho acto normativo, una vez cumplidos los requisitos de relevancia y urgencia, surte efecto desde su publicación y se tramita en el Congreso Nacional con carácter de urgencia, a diferencia de un proyecto de ley.

En relación con la evaluación y la fiscalización de los gastos tributarios, actualmente existen dos instancias, una en el Ejecutivo y otra en el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). El Consejo de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (CMAP¹⁹), vinculado al Ministerio de Planificación y Presupuesto, es una instancia que selecciona políticas para su evaluación (gastos directos y subsidios), divulga informes y da seguimiento a las recomendaciones. **El consejo ha elaborado evaluaciones que incluyen beneficios tributarios relevantes (por ejemplo, inmunidades y exenciones a entidades filantrópicas y regímenes sectoriales), lo que ha contribuido a mejorar el debate, aunque la aplicación de sus recomendaciones ha sido poco efectiva.**

En cuanto al control externo (TCU), el Tribunal **ha publicado diagnósticos periódicos sobre la gobernanza de los beneficios fiscales, señalando la falta de objetivos e indicadores, la baja transparencia de los beneficiarios y las superposiciones. El organismo también ha recomendado ajustes legales, metas y revisiones periódicas que, lamentablemente, han sido poco atendidas.**

Cabe señalar que no hay ninguna instancia de participación de la sociedad civil, ni en el debate sobre la concesión de beneficios ni en su seguimiento y evaluación.

En lo que respecta a las medidas de austeridad, el nuevo marco fiscal condiciona la expansión del gasto a la trayectoria de los ingresos y los resultados. La legislación complementaria aprobada en 2024 reforzó los controles sobre la concesión y la ampliación de beneficios cuando existe un déficit primario del Gobierno central, **prohibiendo la promulgación de nuevos incentivos hasta que se vuelva a alcanzar un superávit.** Además, la agenda legislativa incluye propuestas como un techo para los beneficios (por ejemplo, converger al 2% del PIB en un horizonte plurianual) y la reducción gradual de las renuncias poco efectivas. Sin embargo, estas medidas parecen tener poco éxito en la contención de los gastos tributarios, ya que no se observa ninguna tendencia a su disminución.

19. En 2019 se creó el Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (CMAP), cuya función incluye evaluar el impacto de las subvenciones y los gastos fiscales. El CMAP ya ha realizado 34 evaluaciones de gastos indirectos (subvenciones), pero sus recomendaciones aún no han dado lugar a cambios concretos en las políticas que implican gastos tributarios.

3.2.1.3. Gastos tributarios y el deber coherencia entre la política fiscal y los compromisos ambientales

El análisis de los incentivos fiscales en Brasil revela que estos prestan poca atención a los compromisos ambientales y climáticos, no solo porque se conceden a sectores que perjudican la salud del planeta, sino también porque **no se consideran como criterios para la aprobación o renovación de los beneficios fiscales**. Además, como ya se discutió, se trata de gastos indirectos bastante opacos sobre los que se sabe poco debido a una gobernanza laxa, a la insuficiencia de las evaluaciones y a la falta de participación social.

3.2.2. Los incentivos fiscales para los combustibles fósiles

Brasil se encuentra entre los mayores productores de petróleo del mundo: actualmente ocupa el quinto lugar en la clasificación mundial. Las subvenciones al sector son considerables. **Lamentablemente, no existen datos oficiales sobre estas aportaciones, lo que ha llevado al Inesc, una organización de la sociedad civil, a estimar anualmente el valor total de los recursos inyectados por la Unión en este sector.** Los últimos datos disponibles revelan que, en 2023, el Gobierno federal subvencionó el sector del petróleo y el gas con 16,3 mil millones de dólares,²⁰ de los cuales la mayor parte —el 63%— se destinó a incentivos fiscales; el resto corresponde a gastos directos. **Estas cifras equivalen a dieciséis veces el presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente y Clima para ese mismo año.**

Las exenciones se conceden sin transparencia activa, ya que las cifras dependen de una solicitud a través de la Ley de Acceso a la Información (LAI) y sin que exista una evaluación de su eficacia desde ningún punto de vista, ni siquiera el económico.

De alguna manera, el Gobierno brasileño acepta el argumento, no solo de Petrobras —una empresa brasileña semipública—, sino también de las petroleras extranjeras y de toda la cadena del petróleo y el gas, de que estas subvenciones tienen una importancia clave para que el país mantenga su competitividad en la producción de petróleo. Sin embargo, se trata de un argumento que no se sostiene. La competitividad de la industria petrolera en el futuro próximo se verá profundamente afectada por la trayectoria y la velocidad de la transición energética y dependerá, fundamentalmente, de las expectativas en cuanto a los precios internacionales. La demanda se enfrentará a un declive estructural, a medida que los países se alejen de los combustibles fósiles en un intento por evitar cambios climáticos catastróficos.

20. A este respecto, véase: https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2024/11/en-estudo-7ed-subsidio-fosseis_renovaveis-web.pdf

Para que el debate pueda madurar, es importante reconocer que una reforma de los subsidios no puede avanzar como una agenda exclusivamente nacional. Tanto desde el punto de vista de la oferta y la demanda global, como desde el punto de vista de la competencia entre países productores y, sobre todo, de las emisiones, se trata de una dinámica y una problemática global, profundamente marcada por asimetrías de diversa índole, empezando por las responsabilidades comunes, pero diferenciadas en relación con las emisiones históricas. Por ello, el tema ha estado presente, aunque sin éxito, en la agenda del G20 y en las ediciones de las COP sobre el clima, año tras año.

El rol de la sociedad civil



La campaña «Só Acredito Vendo» (Solo lo creo cuando lo veo) y la lucha por la transparencia del gasto tributario:

Hasta principios de la década de 2020, los gastos tributarios en Brasil eran opacos, no se sabía quiénes eran los beneficiarios de las exenciones ni con qué valores se atendían. Con el fin de cambiar esta situación, el Inesc, junto con socios de la sociedad civil, lanzó en 2021 la campaña «Só Acredito Vendo» (Solo lo creo cuando lo veo). Participaron en la iniciativa ACT Promoção da Saúde, Fian Brasil, Purpose y la Campaña Permanente Contra los Agrotóxicos, además del apoyo de otras 37 organizaciones de la sociedad civil.¹ La campaña tenía un objetivo específico: romper el secreto fiscal de las empresas beneficiadas con incentivos, para divulgar sus nombres y las cantidades que se les habían concedido.

Para mostrar los impactos de la falta de transparencia de los incentivos fiscales para la sociedad brasileña, la campaña publicó tres estudios de caso, cada uno liderado por una organización especializada en el tema: las bebidas azucaradas (refrescos y jugos envasados), de autoría de ACT; los agrotóxicos, elaborado por la Campaña Permanente Contra los Agrotóxicos; y los combustibles fósiles, a cargo del Inesc. El impacto negativo de la financiación indirecta de este tipo de negocios no se limita al desvío de recursos de las políticas públicas, ya que el consumo de estos productos está demostrado que está asociado a la enfermedad de las personas y del planeta.²

La ruptura del secreto fiscal defendida por “Só Acredito Vendo” fue aprobada en Brasil a finales de 2021, mediante la publicación de la Ley Complementaria 187/2021, que, entre otros puntos, modificó el artículo 198 del Código Tributario Nacional (CTN) extinguiendo el secreto fiscal sobre los beneficios fiscales de las personas jurídicas. De este modo, el gobierno federal puede ahora divulgar qué empresas reciben incentivos fiscales en Brasil y por qué importes. La campaña «Só Acredito Vendo» (Solo lo creo cuando lo veo) y la actuación del Inesc en la agenda de incentivos fiscales en su conjunto forman parte de esta victoria. La ruptura del secreto fiscal llevó a la Administración Tributaria Federal a comenzar a publicar los beneficiarios de los incentivos fiscales y los respectivos importes concedidos, a través de portales interactivos, como la página de renunciias fiscales del Portal de la Transparencia.³

-
1. Inesc. #SóAcreditoVendo: Campaña exige transparencia en la concesión de beneficios fiscales (08/07/2021)
<https://inesc.org.br/soacreditovendo-campanha-exige-transparencia-na-concessao-de-beneficios-fiscais/>
 2. ACT. Un informe muestra cómo los incentivos a las bebidas alcohólicas generan impactos negativos en la salud (21/01/2021)
<https://actbr.org.br/relatorio-mostra-como-incentivos-as-bebidas-alcoolicas-geram-impactos-negativos-a-saude/2796/>
 3. Portal Renunciias Fiscales de Brasil: <https://portaldatransparencia.gov.br/renunciias>

3.3. Colombia: el dilema del Sector Extractivo

En Colombia, el sector extractivo²¹ tiene un peso estratégico en la economía y las finanzas públicas. En la última década ha representado en promedio el 5% del PIB y alrededor del 43% de las exportaciones nacionales (DANE, 2025a, 2025b). Para 2024, la explotación de minas y canteras aportó un 4,4% al PIB, destacándose la extracción de petróleo y gas con el 60% de la producción; seguida por el carbón, con el 21%, y otros minerales, con el 19%. Ese mismo año, las exportaciones de petróleo y sus derivados representaron el 30% del total nacional; y las de carbón, el 14 %, lo que significó ingresos por unos US\$ 22.000 millones.

Esta particularidad ha llevado históricamente a la adopción de beneficios tributarios orientados a atraer inversión y mantener la competitividad internacional. No obstante, tales incentivos han generado un debate sobre su verdadero aporte al desarrollo, ya que reducen el potencial de recaudo fiscal y generan tensiones frente al cumplimiento de metas sociales, ambientales y climáticas.

3.3.1. Beneficios Tributarios para el Sector Extractivo en Colombia

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2025 (Minhacienda, 2025), en 2023 el costo fiscal de los beneficios tributarios ascendió al 9,4% del PIB. La mayor parte correspondió a las exenciones y exclusiones del IVA (68%), mientras que los beneficios en el impuesto de renta representaron un 20% para personas naturales, y un 16% para empresas. En contraste, los beneficios en impuestos ambientales y al consumo de combustibles tuvieron una incidencia mínima (0,5%).

21. Dentro del sector extractivo están: la extracción de carbón; del petróleo crudo y gas natural; de minerales metalíferos y otras actividades de explotación de minas y canteras.

Beneficios al sector extractivo



En el caso del sector extractivo, los incentivos abarcan rentas exentas, deducciones y exclusiones de IVA. Entre los más relevantes se encuentran:

1. Deducción por inversiones en exploración y evaluación de recursos no renovables (Art. 159 Estatuto Tributario).
2. Importaciones sin IVA de maquinaria pesada para minería e hidrocarburos, cuando no se produce en el país (Art. 428 Estatuto Tributario).
3. Exenciones de impuestos territoriales contempladas en el Código de Minas (Ley 685 de 2001, art. 231) y el Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953, art. 16).
4. Amortización acelerada de inversiones iniciales en exploración y explotación (Art. 143-1 Estatuto Tributario).
5. Deducción de regalías en el impuesto de renta, aunque éstas ya representan entre 8–25 % en petróleo y 10 % en minería (Art. 115 Estatuto Tributario).
6. Tarifa reducida del 20 % en renta en Zonas Francas, aplicable también a hidrocarburos y servicios conexos, de la cual se benefician multinacionales como Halliburton, Schlumberger y Noble Drilling (Art. 240-1 Estatuto Tributario).
7. Descuento especial de IVA para exploración de hidrocarburos, que permite recuperar el IVA pagado en equipos y servicios, incluso sin generar ingresos (Art. 485-2 Estatuto Tributario).

Pese a esta amplitud de beneficios, la información pública sobre su costo fiscal es limitada. Aunque la Ley 788 de 2002 y la Ley 819 de 2003 **obligan al Gobierno a reportar y evaluar los impactos fiscales de los beneficios en general, los MFMP solo ofrecen datos agregados por grandes sectores económicos y sin evaluaciones rigurosas** sobre inversión, empleo o comercio exterior, es decir, sobre los objetivos por los cuales se crean los beneficios tributarios.

Además, la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)**, amparada en la **reserva tributaria o el secreto fiscal**, restringe el acceso a información desagregada por empresa, mineral, o actividad. Así, los únicos datos disponibles provienen de estimaciones globales del MFMP, que desde 2024 dejaron de publicar el detalle por actividad económica, limitando el análisis a cifras consolidadas hasta 2022.

Un repaso a los beneficios en el subsector de “explotación de minas y canteras” (2016–2021) muestra tres patrones:

- **Rentas exentas:** marginales, sin superar el 0,3% del total nacional (entre \$12 mil millones en 2018 y \$24 mil millones en 2017 y 2020).
- **Descuentos tributarios:** con mayor peso, aunque muy volátiles. Alcanzaron \$222 mil millones en 2018 (21,6% del total nacional) y \$1.5 billones en 2022, lo que representó el 15,6% del total de costos fiscales en esta categoría.
- **Exclusiones de IVA:** han venido creciendo de manera constante, pasando de \$243 mil millones en 2016 a \$924 mil millones en 2022, aumentando del 0,5% al 1,5% del total nacional.

En síntesis, las exclusiones de IVA constituyeron el principal mecanismo de beneficio en el sector extractivo. Sin embargo, existe un componente que **no aparece en las tablas oficiales de estimación del costo fiscal en los MFMP**, pero que en la práctica representa el mayor beneficio tributario: **la deducibilidad de las regalías en el impuesto de renta**. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda (MFMP, 2023), este rubro podría alcanzar en promedio 3 billones de pesos anuales (\$2 billones en hidrocarburos y \$1 billones en minería), lo que equivale prácticamente a la suma de todas las exenciones, descuentos y exclusiones de IVA reportadas para el año 2022.

En este sentido, **el costo fiscal del sector extractivo (personas jurídicas) suma aproximadamente seis billones de pesos anuales**, que equivalen al presupuesto anual del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y que incluso representan la tercera parte de los recursos que pretendía recaudar el actual gobierno en la reforma tributaria del 2022 (\$20 billones). Esto demuestra la tensión entre el deber de utilizar el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos humanos —que exige medir en qué medida ese deber se cumple— y estos beneficios para el sector extractivo.

Año gravable	Rentas Exentas		Descuentos tributarios		Bienes y servicios excluidos de IVA	
	Costo	% en total rentas exentas	Costo	% en total descuentos	Costo	% en total excluidos IVA
2016	\$ 22	0,10%	\$ 45	8,70%	\$ 243	0,5%
2017	\$ 24	0,30%	\$ 199	25,90%	\$ 414	0,8%
2018	\$ 12	0,10%	\$ 222	21,60%	\$ 487	0,9%
2019	Sin Info.	Sin Info.	Sin Info.	Sin Info.	\$ 569	1,5%
2020	\$ 24	0,20%	\$ 210	4,70%	\$ 552	1,4%
2021	\$ 16	0,10%	\$ 317	4,80%	\$ 575	1,2%
2022	\$ 976	4,30%	\$ 1.576	15,60%	\$ 924	1,5%

Tabla 3. Colombia - Costo fiscal de los beneficios tributarios en el subsector "Explotación de minas y canteras". Miles de millones de pesos colombianos. Fuente: MFMP 2017 – 2023 —**Nota:** La participación se calcula respecto al total de los costos fiscales de las personas jurídicas.

Además, el problema no radica únicamente en la magnitud del costo fiscal. La deducción de las regalías constituye el beneficio de mayor impacto negativo porque, en la práctica, **desvirtúa el deber constitucional de pagarlas como contraprestación por la explotación de recursos naturales no renovables** (Constitución de Colombia, art. 360). Dicho de otro modo, el propio Estado colombiano termina habilitando a las empresas para sustraerse de una obligación de rango constitucional. La situación se agrava aún más desde la perspectiva ambiental, pues se permite que compañías con altos impactos negativos sobre los ecosistemas reduzcan sus cargas tributarias, debilitando al mismo tiempo la justicia fiscal y la responsabilidad ambiental. Vemos nuevamente la tensión entre este beneficio y el deber de alinear la política fiscal con las obligaciones ambientales, discutido al comienzo de este documento.

La Reforma Tributaria de 2022 (Ley 2277 de 2022, art. 19) dispuso que las regalías pagadas por las empresas por la explotación de recursos naturales no renovables—como el petróleo o el oro— no podían ser tratadas como un costo deducible al momento de calcular la renta líquida gravable. Esta disposición fue demandada ante la Corte Constitucional, que en la sentencia C-489 de 2023 la declaró inconstitucional, lo que implicó que se mantuviera vigente el beneficio tributario de la deducibilidad de las regalías.

El costo fiscal de un privilegio: regalías deducibles para el sector extractivo



El rol de la sociedad civil, en la defensa de la eliminación de dicho beneficio tributario:

La Reforma Tributaria de 2022 buscaba cerrar un privilegio histórico del sector extractivo: que las empresas pudieran deducir del impuesto de renta lo que pagan en regalías por explotar recursos no renovables como el petróleo o el carbón. La medida era clave para reafirmar que las regalías son una obligación constitucional y no un gasto deducible y además representaban ingresos adicionales por cerca de 3 billones de pesos anuales para el Estado.

Sin embargo, en 2023, la Corte Constitucional declaró inconstitucional esta medida tras una demanda de sectores opositores, lo que mantuvo vigente el beneficio para las empresas extractivas, debilitando el mandato constitucional de proteger los bienes comunes.

Frente a este escenario, Dejusticia, como organización de sociedad civil, intervino ante la Corte argumentando que las regalías no son un simple gasto deducible, sino una contraprestación obligatoria que las empresas deben pagar al Estado por explotar recursos que pertenecen a la Nación (Dejusticia, 2023).

Dejusticia defendió que permitir su deducción implica trasladar los costos de la explotación al conjunto de la ciudadanía. Expertos como Rodrigo Uprimny (2023) criticaron el fallo por su débil fundamentación jurídica, calificándolo como un error grave que frenó avances en justicia tributaria y protección ambiental.

3.3.2. Del privilegio tributario a la sostenibilidad

Colombia, como productor relevante en el sector extractivo, enfrenta un dilema crucial: transformar la riqueza generada por la minería y los hidrocarburos en una palanca para el desarrollo sostenible o perpetuar un modelo basado en privilegios fiscales que erosiona la capacidad de recaudo del Estado. La explotación de recursos no renovables genera rentas extraordinarias que, bien gestionadas, podrían financiar políticas públicas estratégicas, desde la adaptación al cambio climático hasta la diversificación productiva.

Sin embargo, en lugar de consolidar este potencial, el sector extractivo ha sido históricamente beneficiado con exenciones y tratamientos tributarios preferenciales que reducen de manera significativa la contribución de las empresas al fisco. Esta situación resulta contradictoria, pues los ingresos derivados de regalías e impuestos tendrían un papel clave para garantizar la seguridad energética en el corto plazo, al tiempo que se avanza hacia la transición energética en el mediano y largo plazo (Matamoros y Villamil, 2025).

Más allá del ámbito fiscal, la expansión del sector no ha logrado traducirse en bienestar para las comunidades locales. La falta de integración con otros sectores productivos, la escasa generación de empleo directo, las deficiencias en infraestructura y la debilidad institucional han derivado en conflictos sociales, daños ambientales y mayores desigualdades (Nuñez, 2016; Global Witness, 2020). La experiencia muestra que depender del extractivismo sin mecanismos adecuados de redistribución y control no garantiza desarrollo.

Es por esto que Matamoros y Villamil (2025) señalan que Colombia requiere una transformación normativa y de política pública. Resulta indispensable actualizar el código minero y petrolero, así como reformar el sistema de regalías (Ley 141 de 1994), que lleva tres décadas sin ajustes. Estas reformas deben orientarse a incrementar la participación del Estado en las rentas extractivas, eliminar beneficios fiscales incompatibles con la transición energética y reforzar los mecanismos de control ambiental ejercidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y las corporaciones autónomas regionales.

Asimismo, cualquier reforma debe incorporar un enfoque de derechos humanos que garantice la participación de las comunidades, la identificación de sus necesidades y la protección de las poblaciones más vulnerables. Esto es clave para reducir las desigualdades y fortalecer la capacidad de adaptación frente al cambio climático, especialmente en los territorios directamente impactados por la extracción.

La transición hacia energías limpias es un proceso de largo plazo, pero el desafío inmediato es doble: mantener los recursos fiscales que el sector extractivo aún puede proveer y al mismo tiempo corregir las distorsiones de un modelo que privilegia a las empresas por encima del interés colectivo. El verdadero camino hacia la sostenibilidad no pasa por perpetuar beneficios tributarios, sino por asegurar que cada peso derivado de la explotación de los recursos contribuya al financiamiento del desarrollo, la equidad social y la protección de los bienes comunes.

3.4 México. Análisis de los beneficios fiscales para las industrias extractivas privadas y públicas

Los beneficios fiscales en México carecen de un marco jurídico que obligue a la Federación y a las empresas públicas a justificar ampliamente y rendir cuentas sobre su uso. Como se verá, a pesar de ciertos avances en materia de acceso a la información, la práctica generalizada continúa siendo contraria a los estándares y obligaciones de derechos humanos.

En México, los beneficios fiscales dirigidos a la industria extractiva pueden dividirse en dos categorías principales: aquellos orientados al sector privado y los destinados específicamente a empresas públicas, siendo Petróleos Mexicanos (Pemex) el principal beneficiario de estos últimos. Cabe destacar que, en ambos casos, **las autoridades hacendarias ejercen un amplio margen de discrecionalidad en su diseño, sin que existan mecanismos obligatorios de transparencia, rendición de cuentas, o evaluaciones** —ni previas ni posteriores a su implementación— que midan su impacto en derechos humanos o en el medio ambiente.

A nivel federal, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo son las únicas autoridades que tienen la facultad de diseñar o implementar beneficios fiscales en cualquier ámbito. Por un lado, el Congreso puede diseñar o modificar los beneficios fiscales que considere necesarios como parte de sus competencias constitucionales de desarrollo económico y social, **y la jurisprudencia ha sostenido reiteradamente que para ello el Congreso goza de una amplia discrecionalidad**. Por otro lado, **el poder Ejecutivo Federal, como autoridad encargada de implementar la legislación tributaria, ha recurrido de manera constante a las disposiciones legales que le permiten conceder subsidios y estímulos fiscales, bajo la única condición de que ello no invada las competencias del Poder Legislativo** —por ejemplo, modificando las tasas legales²²—.

Bajo este marco de baja regulación se insertan los incentivos fiscales concedidos a las industrias extractivas. Para evaluar su impacto en las finanzas públicas y su alineación con las obligaciones en materia de derechos humanos, a continuación, se analizarán ambas categorías de beneficios.

22. Para una revisión integral sobre las facultades y competencias estatales en materia de beneficios fiscales, véase <https://fundar.org.mx/publicaciones/origen-de-los-privilegios-fiscales/>

3.4.1. Beneficios fiscales del sector privado

El impacto fiscal de los gastos tributarios es estimado anualmente en el informe de Renuncias Recaudatorias que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De acuerdo con las proyecciones de dicho informe, en 2025 se estima que el monto total de las renuncias a nivel federal equivaldrá al 4.4% del PIB.²³

Dentro de este universo, las industrias extractivas desempeñan un papel marginal. El único beneficio fiscal explícitamente dirigido a este sector —que permite que los contribuyentes dedicados a la minería reduzcan su pago de Impuesto Sobre la Renta (ISR)— representa apenas 180 millones de pesos (USD 9.2 millones²⁴), **lo que equivale al 0.01% del monto total de las renuncias de 2025.**²⁵ A pesar de que los beneficios fiscales para las industrias extractivas del sector privado son relativamente poco significativos, es indispensable reformar el marco jurídico para prevenir que la discrecionalidad favorezca a este sector.

Aunque solo existe una renuncia recaudatoria explícita para el sector, el informe también revela que **las industrias extractivas acceden a otros beneficios fiscales generales, es decir, aquellos disponibles para el resto de los contribuyentes.** Por ejemplo, dentro del ISR Empresarial, se proyecta que el sector minero recibirá beneficios por 856 millones de pesos (USD 43.8 millones), lo que equivale al 0.05% de las renuncias tributarias totales de 2025. Dentro de estos beneficios se encuentran, por ejemplo, la deducción por adquirir o rentar automóviles de combustión interna, o por consumir en restaurantes.

Una característica común de los beneficios fiscales que existen dentro de la ley del ISR es que el Congreso no está obligado a evaluarlos de manera anual como parte de la discusión presupuestaria. Debido a esto, las exenciones, deducciones, diferimientos o facilidades administrativas, entre otros conceptos, que reciben las industrias extractivas —y el resto de los contribuyentes— se mantienen vigentes sin un análisis periódico que evalúe su eficacia, costo fiscal o impacto socioambiental.

En términos de transparencia, el balance es mixto. Por una parte, el informe de Renuncias

23. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/renuncias-recaudatorias-2025>

24. Las conversiones monetarias en este documento utilizan los siguientes tipos de cambio promedio con base en el Diario Oficial de la Federación: 2020 = 21.49/USD; 2021= 20.28/USD; 2022=20.12/USD; 2023 = 17.74/USD; 2024= 18.31; 2025= 19.55/USD.

25. El beneficio fiscal permite que los contribuyentes titulares de concesiones y asignaciones mineras cuyos ingresos brutos totales anuales por venta o enajenación de minerales y sustancias a que se refiere la Ley Minera sean menores a 50 mdp (USD 2.68 millones), puedan acreditar contra el ISR el pago del derecho especial sobre minería que hayan pagado en el ejercicio.

Recaudatorias ha ampliado y enriquecido de manera significativa la información disponible a comparación de sus primeras ediciones. Este avance se refleja, por ejemplo, en la incorporación de **nuevos datos sobre la distribución de los beneficios por niveles de ingresos** —tanto para personas como para empresas— y sectores económicos, o el número de beneficiarios. Sin embargo, no todos los beneficios fiscales que son reportados han tenido la misma suerte, por lo que no es posible conocer en qué medida las industrias extractivas acceden a más beneficios generales. Por ejemplo, los estímulos fiscales que implementa el Ejecutivo Federal, que ascienden a un monto de 173,499 millones de pesos en 2025 (USD 8,875 millones), equivalentes al 10.8% del total de renuncias recaudatorias en 2025, no contempla ningún tipo de análisis sobre su comportamiento, distribución y sectores beneficiados.²⁶

3.4.2. El caso de Pemex

La empresa extractiva más importante del país es Petróleos Mexicanos (Pemex), una empresa estatal que participa en toda la cadena de valor de los hidrocarburos, desde la exploración de yacimientos hasta la venta final de sus derivados. Tan solo en 2024, la empresa aportó el 97% de la producción nacional de petróleo crudo y el 98% del gas natural, y contribuyó con cerca del 3.7% del total de ingresos del sector público.²⁷

Pemex ocupa un lugar central en la expansión petrolera mundial, lo que coloca al país en tensión con los compromisos internacionales de mitigación de emisiones que ha adquirido. Según *Oil Change International* (2023), México forma parte de los 20 países con mayores proyecciones de extracción de petróleo y las emisiones asociadas a la misma (medidas en gigatoneladas de CO₂) para el periodo 2023-2050. Estados Unidos encabeza la lista con 34.2 GtCO₂, lo que representa 37.7% del total global. Le siguen Canadá con 8.9 GtCO₂ (9.8%) y Rusia con 5.0 GtCO₂ (5.5%). En América Latina destacan Brasil con 4.9 GtCO₂ (5.4%), Argentina y Guyana con 2.2 GtCO₂ (2.4%), y México con 1.8 GtCO₂, equivalente al 2.0% del total global proyectado. De esta forma, México ocupa el lugar número 12 en el ranking mundial.

Por tratarse de una empresa pública, el régimen fiscal de Pemex es distinto al del resto de las empresas del país. Aunque Pemex también está obligada a pagar el ISR sobre sus utilidades, actualmente su principal contribución fiscal —y la que representa su mayor carga tributaria— consiste en el pago del Derecho Petrolero de Bienestar (DPB), una

26. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/renuncias-recaudatorias-2025>

27. https://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2024_10-nacional.aspx

regalía sobre su producción de hidrocarburos. En términos generales, el DPB aplica una tasa de 30% al valor de los hidrocarburos líquidos y de 11.63% al gas natural no asociado.²⁸

El Derecho Petrolero para el Bienestar entró en vigor en 2025 como parte de un paquete de reformas jurídicas aprobadas para el sector energético durante los primeros meses de la administración de Claudia Sheinbaum. Estas medidas se caracterizan por priorizar el rescate financiero de Pemex, **y generar condiciones para que la empresa incremente sus inversiones en la exploración y extracción de hidrocarburos y, de forma inédita, en energías renovables.**

Antes de las reformas de 2025, el régimen fiscal de Pemex era significativamente más oneroso y complejo. Pemex debía pagar tres tipos de derechos sobre diferentes actividades, y el más importante de ellos, el Derecho de Utilidad Compartida (DUC) —una contribución similar al DPB— consistía en una tasa legal del 65%. Durante el sexenio pasado, sin embargo, tanto el Congreso como el Ejecutivo beneficiaron fiscalmente a Pemex con la intención de sanear su situación financiera.

A partir de 2020, mediante la aprobación anual de la Ley de Ingresos de la Federación, el Congreso autorizó una reducción paulatina de la tasa del DUC. Así, la tasa inicial del 65% disminuyó al 58% en 2020, al 54% en 2021, se mantuvo en 40% durante 2022 y 2023, y concluyó en 30% en 2024.²⁹ Se estima que estos beneficios fiscales ascendieron a un total de **1 billón de pesos (USD 54,600 millones)** en términos nominales de 2024. Adicionalmente, **en 2025 —con la entrada en vigor del DPB— se permitió a Pemex la exención del pago de ISR.**

Durante este periodo, Pemex no solo fue favorecido por el Congreso: también recibió estímulos fiscales por parte del Ejecutivo Federal que le permitieron reducir el monto a pagar del DUC y otras contribuciones. Por ejemplo, en 2020, se le otorgó un crédito fiscal por 65.000 millones de pesos (USD 3.024 millones); en 2021, otro por 73.280 millones de pesos (USD 3.612 millones); en 2023, se redujo el pago de derechos por 89.249 millones de pesos (USD 5.031 millones); y en 2024, por 22.44 millones de pesos (USD 1.242 millones).³⁰

28. Estas cifras están ligadas a condiciones de precios, pues si el precio del barril es inferior a 57.8 dólares, se aplica una fórmula que parte de una tasa base del 30% y se ajusta al alza conforme aumenta el precio.

29. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/2024-11/Apoyos_condicionales_Pemex_sostenibilidad_financiera_tiempos_transicion_energetica_NRGI.pdf

30. Datos provenientes de los Informes Anuales 2020, 2021 y 2023 de Pemex, disponibles en https://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/Informe-Anual/Informe%20Anual%202020.pdf; https://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/Informe-Anual/INFORME_ANUAL_2021.pdf; https://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Informe%20Anual%20Archivos/INFORME_ANUAL_2023.pdf

En total, estos apoyos presidenciales suman un monto de 281.721 millones de pesos nominales de 2024 (USD 15,386 millones).

Para contextualizar los apoyos presidenciales a Pemex, resulta reveladora su comparación con los beneficios fiscales asociados a la transición energética. En 2023, las renuncias recaudatorias para energías limpias ascendieron a 8,940 millones de pesos, mientras que los apoyos fiscales a Pemex alcanzaron 86,641 millones de pesos; 9.7 veces más. En 2024, la brecha también es significativa: 63,122 mdp para Pemex frente a 16,914 mdp para la transición energética (3.73 veces mayor).³¹ Esta disparidad pone en entredicho la prioridad real que el Estado otorga a la transición energética y debilita su capacidad de cumplir sus obligaciones en materia ambiental y climática.

Estos apoyos deben leerse en el contexto del objetivo central en materia energética de la anterior administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024):³² el rescate de la empresa estatal, que heredó altos niveles de endeudamiento y bajos niveles de inversión del sexenio anterior. El gobierno de Enrique Peña Nieto incrementó la deuda de Pemex en un 66%, alcanzando los 105 millones de USD, agudizando así la crisis estructural de la empresa.³³ Para el 2024, la deuda de Pemex se ha reducido ligeramente, pero reportó un patrimonio neto negativo de -1.98 billones de pesos, equivalente al 5.85% del PIB, y una pérdida neta equivalente al 2.3% del PIB.³⁴

Ante este contexto, la actual administración de Claudia Sheinbaum ha mantenido el objetivo de rescatar a Pemex, y ha optado por institucionalizar las bajas tasas de tributación anteriormente concedidas anualmente por el Congreso. Además, en el ejercicio fiscal 2026, **el gobierno federal realizará una transferencia de recursos equivalente a 263 mil millones de pesos para que la empresa pública logre cumplir sus obligaciones financieras, lo que representa aproximadamente una cuarta parte del presupuesto total para los programas sociales (987,160 millones de pesos).**³⁵

31. Ver https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2024/12/las_injusticias_detras_beneficios_fiscales_transicion_energetica.pdf

32. Ver <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2022/05/A-medio-camino-Balance-y-pendientes-de-la-politica-energetica-del-sexenio-2018-2024.pdf>

33. Ver <https://elceo.com/economia/que-presidente-endeudo-mas-a-pemex-monto-millonario-de-la-deuda-de-la-petrolera/>

34. Ver <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Tomol-2024>

35. Ver https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PP3F2609/PPEF2026/Fiw326fP/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf

De acuerdo con el Plan Estratégico de Pemex 2025-2035,³⁶ el ejercicio fiscal 2026 será la última vez en que Pemex recibirá apoyos del gobierno para aliviar su situación financiera. A su vez, el mismo plan anuncia metas de reducción de gases de efecto invernadero y compromisos en materia de metano, que entran en tensión con la estrategia de incrementar la producción de petróleo y gas en la próxima década. De esta manera, **aunque se reconocen avances y promesas en sostenibilidad, persiste una falta de claridad respecto a cómo la empresa conciliará sus planes de expansión con los compromisos climáticos** internacionales asumidos por el país.

Pemex también tiene un historial de accidentes ambientales con consecuencias graves para las comunidades y sus ecosistemas. Estos episodios han demostrado que, pese a los avances tecnológicos de la empresa, y la declarada buena voluntad en la búsqueda de mejores prácticas, los costos de sostener a la empresa no se limitan al plano fiscal, sino que también alcanzan dimensiones ecológicas y sociales directas. Por ejemplo, en abril de 2016 ocurrió una explosión en el complejo petroquímico Pajaritos, en Coatzacoalcos, Veracruz. El accidente, atribuido a fallas operativas en una instalación controlada por Pemex y Mexichem, provocó una nube tóxica y la muerte de 32 trabajadores, además de 136 heridos. La magnitud del escape químico y los residuos peligrosos liberados mostraron el riesgo latente de las operaciones petroquímicas en zonas pobladas y su potencial devastador sobre el ambiente y la salud humana.³⁷ Otro caso significativo ocurrió recientemente, en julio de 2023, cuando un incendio en la plataforma Nohoch-A, del complejo Cantarell en la Sonda de Campeche, evidenció la vulnerabilidad de la infraestructura marina de Pemex. El incendio que sucedió en la plataforma dejó dos trabajadores muertos, ocho heridos y un desaparecido, y estuvo acompañado de denuncias por un derrame petrolero de hasta 400 km² en aguas del Golfo de México.³⁸

El nuevo régimen fiscal de Pemex es también un rescate fiscal que, en principio, debería evitar la concesión de más beneficios fiscales. Sin embargo, en la medida en que la situación financiera de Pemex no mejore, estos apoyos fiscales podrían continuar sin que se garantice la transparencia y rendición de cuentas, ni el cumplimiento de metas sociales y económicas. En el caso de Pemex, **se ha planteado que los apoyos dejen de crearse de forma discrecional, y que solo puedan otorgarse en la medida en que se ajusten a la política climática del país, abonen a la transición energética y el manejo adecuado**

36. Petróleos Mexicanos (2024b). Plan Estratégico Pemex 2025–2035. Ciudad de México: Pemex. <https://www.pemex.com/saladeprensa/discursos/Documents/PemexPlanEstrategico2025-2035.pdf>

37. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/04/21/1087925>

38. <https://es.mongabay.com/2023/08/mexico-consecuencias-ambientales-del-derrame-de-petroleo-que-pemex-minimizo/> y <https://www.jornada.com.mx/2023/07/08/estados/021n1est>

del cierre de la infraestructura petrolera. Al respecto, NRGÍ (2024) ha propuesto que se implementen condicionalidades explícitas y medibles, tales como metas anuales de desempeño comercial y ambiental alineando el plan de negocios de la empresa, con los objetivos financieros y climáticos de México.

Los apoyos otorgados durante el sexenio pasado buscaron garantizar la viabilidad financiera de Pemex, pero el nuevo régimen fiscal apuesta por el rescate de la empresa a través de una mayor inversión en hidrocarburos. La canalización de recursos públicos hacia una industria intensiva en emisiones compromete la capacidad del Estado para financiar políticas que giren en torno a la acción climática. De esta forma, en la práctica, la permanencia de apoyos fiscales a los combustibles fósiles contradice la urgente necesidad de avanzar hacia un modelo energético más sostenible.

En síntesis, Pemex representa un actor clave para la estabilidad financiera del país, pero el desafío también radica en implementar un plan de salida de los hidrocarburos ordenado y con perspectiva de derechos humanos. Esto implica reducir gradualmente la dependencia estatal de las rentas petroleras, reconvertir el rol de Pemex en la matriz energética (apostando, por ejemplo, en mayores inversiones en energías renovables), y garantizar que toda política de apoyo fiscal esté sujeta a criterios de transparencia, eficiencia y sostenibilidad.

4. Conclusiones y Recomendaciones: hacia una política de incentivos fiscales coherente con los derechos humanos



4.1. Conclusiones

Los incentivos fiscales son una herramienta legítima de política económica, pero su diseño y aplicación en América Latina y el Caribe han tendido a ser opacos, costosos e ineficaces para cumplir con los objetivos de desarrollo. En muchos casos, han favorecido a sectores con gran poder económico, como el extractivo, sin evaluar suficientemente sus impactos sociales, ambientales y fiscales, y en muchos casos sin cuantificar los recursos a los que se renuncia. Esta situación no solo limita el espacio fiscal disponible para garantizar derechos, sino que también puede profundizar desigualdades y generar daños irreversibles a los territorios y comunidades, además de dificultar un debate público informado sobre la transición justa. Tal y como se conciben y conceden, los gastos tributarios no están en sintonía con los compromisos ambientales y climáticos, no contribuyen a la realización progresiva de los derechos humanos y no cumplen el principio de máxima movilización de los recursos disponibles analizados en este documento. En suma, **la racionalización de los gastos tributarios puede aportar doblemente: movilizand recursos adicionales y alineando los incentivos con las prioridades reales de desarrollo** (Redonda, 2023).

Algunos de los retos a los que se enfrentan los gastos tributarios en los casos analizados incluyen:

- **Rigidez:** Los gastos tributarios se han mantenido estables a lo largo de los años, representando recursos públicos significativos que podrían destinarse a inversiones públicas con miras a la realización progresiva de los derechos humanos y la financiación climática.
- **Inequidad:** A pesar de su falta de evaluación, ciertos beneficios se dirigen a unos pocos contribuyentes con mayores ingresos. Además, existen gastos tributarios destinados a sectores que perjudican la salud del planeta y de las personas.
- **Gobernanza débil, poco sistemática, e inefectiva:** La arquitectura institucional de los gastos tributarios carece de claridad y de una definición de funciones y responsabilidades en las etapas de formulación, aprobación, seguimiento y evaluación. Se observa una multiplicidad de instrumentos y la falta de indicación formal de un órgano gestor de las renuncias fiscales. Además, existe un problema con los alcances de las mediciones, que excluyen beneficios relevantes.
- **Opacidad:** La mayor parte de las exenciones fiscales carecen de objetivos, indicadores y metas *ex ante*. Sin esta información, las evaluaciones *ex post*, cuando se realizan, son inconclusas o no se aplican y los beneficios se perpetúan sin que se tome ninguna medida.

- **Falta de participación social:** Los gastos tributarios, desde su creación hasta su evaluación, cuando ocurre, nunca son discutidos con organizaciones y movimientos sociales, que representan a las personas y comunidades más impactadas por sus consecuencias.

4.2. Recomendaciones

Para que estos instrumentos cumplan una función efectiva y coherente con los objetivos de política pública, es imprescindible fortalecer su diseño, implementación, seguimiento y control. Esto implica mejorar los marcos normativos, incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, fomentar la participación ciudadana y garantizar que los beneficios tributarios estén alineados con el interés público y con las obligaciones de derechos humanos asumidas por los Estados. Para avanzar hacia una política de incentivos fiscales que sea coherente con los compromisos en materia de derechos humanos, se recomienda:

Transparencia, participación social y rendición de cuentas en torno a los incentivos fiscales. Esto requiere publicar de manera periódica y accesible información clara sobre los costos, beneficiarios y repercusiones económicas, sociales y ambientales de estos incentivos. Además, deben establecerse mecanismos de evaluación tanto *ex ante* como *ex post* para medir si los incentivos alcanzan sus objetivos y previenen la consolidación de privilegios sin justificación (OECD, 2023; OECD, 2025).

Así, recomendamos:

- Implementar una política pública y una gobernanza institucional de los incentivos fiscales con atribuciones y responsabilidades bien definidas.
- Implementar mecanismos de participación social en la concesión de gastos tributarios, seguimiento y evaluación.
- Establecer metas fácilmente medibles y plazos de duración para los gastos tributarios, con informes anuales de cumplimiento.
- Poner en práctica, y ampliar cuando existen, las evaluaciones de los gastos tributarios (lo que puede requerir fortalecer las instituciones encargadas de hacerlas).
- Aumentar la transparencia por beneficiario y sector, con informes específicos para los mayores beneficios.
- Estandarizar la presentación de los gastos para permitir la creación de una base de datos única y completa.

- Los informes podrían entregarse en formatos accesibles para la ciudadanía, de modo que se reduzca la discrecionalidad y se garantice la rendición de cuentas.

Sostenibilidad ambiental y justicia intergeneracional. Los incentivos fiscales aplicados al sector extractivo deben estar en coherencia con los compromisos ambientales y con la obligación de respetar los derechos de las comunidades locales. Los incentivos fiscales deben diseñarse con una mirada de largo plazo que garantice que el bienestar de las generaciones venideras no se vea comprometido, y que los beneficios de la transición se repartan de manera equitativa en el tiempo.

Así, recomendamos:

- Vincular los subsidios y beneficios fiscales a metas verificables de desempeño y sostenibilidad. Cualquier apoyo debe estar sujeto a compromisos claros y medibles, como mejoras en eficiencia operativa o de su situación financiera, así como inversión y avances en transición energética.
- Eliminar los gastos fiscales que son perjudiciales para la salud de las personas y del planeta.

Movilización de recursos y progresividad. La eliminación de gastos tributarios ineficaces o regresivos puede ser crucial para ampliar el espacio fiscal necesario en la garantía de derechos sociales y económicos. La OCDE (2024) advierte que los incentivos fiscales deben evaluarse bajo criterios de eficiencia y equidad, asegurando que su diseño no erosione la base tributaria ni genere distorsiones significativas en la economía. Asimismo, la orientación de los incentivos fiscales debe responder no solo a la necesidad de fortalecer los ingresos públicos y garantizar la estabilidad macroeconómica, sino también a un enfoque de derechos humanos que priorice la sostenibilidad de las políticas sociales de largo plazo (Balakrishnan, Elson & Heintz, 2016).

Así, recomendamos:

- Eliminar las renuncias consideradas ineficientes e incluir los resultados de las evaluaciones en la gestión de los gastos tributarios.
- Perfeccionar y uniformar la definición de los gastos tributarios, incluyendo todas las renuncias fiscales, y las metodologías de cálculo relacionadas.
- Someter los gastos tributarios a las reglas fiscales que regulen y limiten su uso, tal como se hace con los gastos directos.

Enfoque de derechos humanos y equidad regional. Una política de incentivos fiscales coherente con los derechos humanos debe incorporar el principio de no regresividad, entendido como la prohibición de adoptar medidas que impliquen un retroceso en la garantía de derechos previamente alcanzados. En materia tributaria, esto implica que los incentivos no deben debilitar la capacidad del Estado para financiar políticas sociales esenciales, sino más bien favorecer iniciativas que cierren brechas regionales, de género y de clase, y que promuevan la inclusión en sentido amplio (Balakrishnan, Elson & Heintz, 2016).

Así, recomendamos:

- Evaluar los impactos de los gastos tributarios en los derechos humanos y en las desigualdades de clase, género, raza y etnia, entre otras relevantes.
- Alinear los incentivos con objetivos explícitos de derechos humanos (como empleo, transición ecológica, reducción de las desigualdades sociales, raciales y de género).

Cooperación y deliberación democrática. Adicionalmente, la construcción de legitimidad democrática exige abrir espacios de deliberación pública —participativos, accesibles y vinculantes— para que las comunidades y la sociedad civil puedan monitorear y evaluar los incentivos fiscales. El Acuerdo de Escazú (ONU, 2018) constituye un referente regional clave, pues establece obligaciones vinculantes en materia de acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos ambientales, lo cual se extiende naturalmente a las decisiones fiscales relacionadas con sectores como el extractivo o el energético. La incorporación de estos mecanismos fortalece no solo la legitimidad, sino también la rendición de cuentas de la política fiscal.

De igual forma, la CEPAL (2024) ha resaltado la importancia de avanzar hacia una cooperación fiscal regional que permita compartir buenas prácticas y consolidar un espacio de coordinación frente a los desafíos de la evasión, los flujos ilícitos y el diseño de incentivos. La Plataforma de Cooperación Tributaria de América Latina y el Caribe - PTLAC, lanzada en Cartagena en 2023 (PTLAC) representa un paso en esta dirección, al reconocer la necesidad de involucrar a la sociedad civil, la academia y el sector privado como interlocutores activos en la definición de las políticas fiscales.

Así, recomendamos:

- Llevar el debate sobre los incentivos fiscales a los espacios de negociación internacional (cooperación fiscal internacional, clima, seguridad alimentaria y nutricional en las Naciones Unidas, G20), especialmente aquellas exenciones que perjudican al clima, los territorios y las personas, como los combustibles fósiles, los agrotóxicos, los minerales y los productos ultraprocesados.
- Mantener y aumentar los esfuerzos para compartir experiencias y buenas prácticas en las evaluaciones de gastos tributarios a nivel regional.

Agenda de acción para la Sociedad civil



La sociedad civil juega un papel clave para que los incentivos fiscales dejen de ser privilegios al extractivismo y se conviertan en herramientas para garantizar derechos y promover un desarrollo sostenible. Su acción puede marcar la diferencia entre una política tributaria que erosiona la base fiscal y una que fortalezca la equidad social y ambiental.

Un primer reto consiste en vigilar y exigir transparencia, monitoreando quiénes son los beneficiarios de los incentivos y cuáles son sus impactos reales. El acceso a la información y la participación ciudadana, respaldados por el Acuerdo de Escazú, son esenciales para legitimar las decisiones fiscales. Así lo demuestran los casos de Argentina y Brasil.

Al mismo tiempo, la sociedad civil debe ser propositiva, impulsando alternativas que acompañen la transición energética, reduzcan la dependencia extractiva y fortalezcan la justicia social. En este camino, resulta vital defender el principio de no regresividad fiscal, evitando que los beneficios comprometan recursos destinados a garantizar derechos básicos.

La articulación regional representa otra herramienta estratégica. Iniciativas como la cooperación fiscal de la PTLAC muestran cómo las alianzas entre organizaciones, academia y sector privado pueden abrir espacios de diálogo y fortalecer la incidencia ciudadana.

Por último, la sociedad civil debe contribuir a crear conciencia pública, visibilizando cómo los incentivos al extractivismo debilitan la capacidad del Estado para financiar políticas sociales y enfrentar la crisis climática. Solo con una ciudadanía informada y movilizadora será posible transformar la política fiscal en un instrumento coherente con los derechos humanos y la sostenibilidad.

Bibliografía

- Agostini, C., & Jorratt, M. (2013). Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 130 (LC/L.3589). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cf35c4d6-7d4f-4a8d-ae4c-595035093e17/content>
- Almeida Sánchez, M. D. (2021). “La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 217 (LC/TS.2021/105), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/da9351a0-3611-4924-a6e5-1ef7fa1a8a01/content>
- Arellano, A. (2023, 11 de agosto). México: consecuencias ambientales del derrame de petróleo que Pemex minimizó. Mongabay Latam. <https://es.mongabay.com/2023/08/mexico-consecuencias-ambientales-del-derrame-de-petroleo-que-pemex-minimizo/>
- Balakrishnan, R., Elson, D., & Heintz, J. (2016). Rethinking Economic Policy for Social Justice: The Radical Potential of Human Rights. Routledge.
- Ballesteros, F., Furnaro, A., Manley, D., & Chanona, A. (2024, noviembre). Apoyos condicionales a Pemex: Hacia la sostenibilidad financiera en tiempos de transición energética. Natural Resource Governance Institute. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/2024-11/Apoyos_condicionales_Pemex_sostenibilidad_financiera_tiempos_transicion_energetica_NRGI.pdf
- Banco Mundial (2024). Tax Expenditures Manual. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b4bd240f-f9e4-4c91-8f3a-3329c4fc0b31/contenthttps://documents1.worldbank.org/curated/en/099062724151636908/pdf/P174543148ba880bb188fd1ce06f588a6aa.pdf>
- BID (2016). Algunos conceptos básicos sobre extractivas en América Latina y el Caribe. <https://blogs.iadb.org/energia/es/algunos-conceptos-basicos-sobre-extractivas-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Burman, L., & Phaup, M. (2011). Tax expenditures, the size and efficiency of government, and implications for budget reform. NBER Working Paper, N° 17268. National Bureau of Economic Research (NBER).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024, 31 de octubre). Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo

del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/decretos/66/08/03_dof_31oct24.pdf

Campos Vázquez, R. M. (2022). “Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/148), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b4bd240f-f9e4-4c91-8f3a-3329c4fc0b31/content>

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT]. (2011). Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios: Una experiencia iberoamericana. Panamá. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2011_manual_gasto_tributario_esp.pdf

Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad [Dejusticia] (2023). Intervención ciudadana en demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1° del artículo 19 (parcial) de la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

CIDH (2017). Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147. Pág. 501

Constitución Política de Colombia [CPC], Decreto 1080 de 1991. Diario Oficial No. 39.064. (20 de julio de 1991). [en línea] <https://www.constitucioncolombia.com/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2016). Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/temas/gobernanza-recursos-naturales/nueva-gobernanza-recursos-naturales-america-latina-caribe>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] & Oxfam Internacional. (2019). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50). Santiago. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ade5a99c-5d38-4660-aceb-7ead729e8bb5/content>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2019). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe->

[2019-politicas-tributarias-la-movilizacion](#)

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020: Fiscal policy amid the crisis arising from the coronavirus disease (COVID-19) pandemic. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/0180538f-67e0-4f8b-a36a-c87beefa82fb>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2024). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2024 (LC/PUB.2024/5-P). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5b29a617-5f84-4d03-a995-a68c21be264e/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2025 (LC/PUB.2025/6-P). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/125212af-3578-487a-b902-05ad34f22604/content>
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). Ley de la Empresa Pública del Estado, Petróleos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LEPEPM.pdf>
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2014, 11 de agosto). Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2025a). Cuentas Nacionales Anuales: principales agregados macroeconómicos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2025b). Comercio Internacional: Exportaciones totales según CIU Rev. 4. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>
- Domínguez Martín, R., (2021). Industrias extractivas y desarrollo sostenible en América Latina: ¿oxímoron o nuevo imaginario desarrollista?. Autoctonía, 5(2), 405-437. <https://www.redalyc.org/pdf/7370/737080502015.pdf>
- Epremian, L., Lujala, P., & Bruch, C. (2016). High-value natural resources and transparency: Accounting for revenues and governance. In Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.21>
- Excélsior. (2016, 21 de abril). Tragedia en Coatzacoalcas; explosión en el Complejo Pajaritos. Excélsior. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/04/21/1087925>

- Farouk Al-Kasim, Søreide, T., & Williams, A. (2008). Grand corruption in the regulation of oil. U4 Issue, 2.
- Foster, S., & Elzinga, D. (2023). El papel de los combustibles fósiles en un sistema energético sostenible. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/chronicle/article/el-papel-de-los-combustibles-fosiles-en-un-sistema-energetico-sostenible>
- Fundar. (2021). Discrecionalidad y falta de regulación: el origen de los privilegios fiscales. Ciudad de México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación,
- Gervase, Livi. Beneficios fiscales y justicia fiscal en América Latina: recomendaciones de las instituciones financieras internacionales y las organizaciones de la sociedad civil. Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 7. https://derechosypoliticafiscal.org/images/BackgroundPaper-N7-ES-VFok_compressed.pdf
- Global Witness. (2020, 29 de julio). Defender el mañana. Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente. <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>
- Global Witness. (2023, December 5). Record number of fossil fuel lobbyists granted access to COP28 climate talks [Press release]. <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/record-number-fossil-fuel-lobbyists-granted-access-cop28-climate-talks/>
- Gramling, C. (2021). 2020 babies may suffer up to seven times as many extreme heat waves as 1960s kids. Science News : <https://www.sciencenews.org/article/children-climate-change-generation-burden-extreme-heat>
- Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT). (2019). A Roadmap to Improve Rules for Taxing Multinationals. <https://www.icrict.com/wp-content/uploads/2023/10/ICRICTUnitaryTaxationSPANISHFeb2018.pdf>
- IMF. (2024). Managing Tax Incentives in Developing Countries (Technical Notes and Manuals, Vol. 2024-007).
- Jiménez, J. P. (2023). Environmental Tax Reform in Latin America: Emergencies and particularities of the green fiscal agenda in highly unequal countries specializing in natural resource extraction [Working paper].
- La Jornada. (2023, 8 de julio). Incendio en plataforma de Pemex; 2 muertos y 8 heridos. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2023/07/08/estados/021n1est>
- Matamoros, M. & Villamil, J. A. (2025). El círculo vicioso entre desigualdad y

vulnerabilidad al cambio climático en Colombia. Dejusticia.

Matamoros, M & Villalba, R. (2024). Los beneficios de las Zonas Francas: Desafíos en su seguimiento con información pública limitada. Dejusticia.

Milano, F. (2018). Sector extractivo y sociedad civil: Cuando el trabajo de comunidades, gobiernos e industrias es sinónimo de desarrollo. Espinoza, V., & Irazábal Briceño, I. (Eds.). <https://doi.org/10.18235/0001363>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Minhacienda] (2025). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025.

Núñez, J. (2016). Costos de la conflictividad social en el sector de hidrocarburos en Colombia. PNUD.

Oil Change International. (2023). Planet Wreckers: How 20 countries' oil and gas extraction plans risk locking in climate chaos. Washington, DC: Oil Change International. <https://oilchange.org/publications/planet-wreckers-how-20-countries-oil-and-gas-extraction-plans-risk-locking-in-climate-chaos/>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE]. (2004). Best practice guidelines: off budget and tax expenditures. Documento presentado en la XXV Reunión anual de altos funcionarios encargados de presupuesto, Madrid, 9 y 10 de junio. [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2004\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2004)6/en/pdf)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2014). OECD foreign bribery report: An analysis of the crime of bribery of foreign public officials. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264226616-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2023a). Inventory of support measures for fossil fuels 2023. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-inventory-of-support-measures-for-fossil-fuels-2023_87dc4a55-en.html

OECD (2023), "Improving transparency of incentives for investment facilitation", OECD Business and Finance Policy Papers, No. 35, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ab40a2f1-en>

OECD et al. (2024), Latin American Economic Outlook 2024: Financing Sustainable Development, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c437947f-en>

OECD (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>

Organización Naciones Unidas [ONU]. (2018). Acuerdo Regional sobre Acceso a

la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) Peláez Longinotti, F. (2025). Panorama de los gastos tributarios en América Latina DT-04-2025. CIAT. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2025/DT_04_Pelaez.pdf

PEMEX. (2024a). Continúa PEMEX en la ruta de la transformación. Boletín Nacional 10. Petróleos Mexicanos. https://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2024_10-nacional.aspx

Petróleos Mexicanos. (2025). Estados Financieros Consolidados Dictaminados 2024 Recuperado de https://www.pemex.com/en/investors/financial-information/Documents/efd_2024.pdf

Presidencia de la República. (2025, 18 de marzo). Decreto por el que se expiden la Ley de la Empresa Pública del Estado, Petróleos Mexicanos; la Ley del Sector Hidrocarburos; la Ley del Sector Eléctrico; la Ley de Planeación y Transición Energética; la Ley de Biocombustibles; la Ley de Geotermia y la Ley de la Comisión Nacional de Energía; se reforman disposiciones de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, edición vespertina. Recuperado de <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5752329>

Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal [Principios] (2021). https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

Proceso. (2014, 29 de enero). Un año de la explosión en Pemex: familiares de víctimas exigen conocer la verdad. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2014/1/29/un-ano-de-la-explosion-en-pemex-familiares-de-victimas-exigen-conocer-la-verdad-128442.html>

Redonda, A., von Haldenwang, C., & Berg, S. (2023). “Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/129), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4cbfce60-c809-4236-9669-c767bfcdcb61/content>

Santos Flores, I. (2021). Secreto fiscal, producción y acceso a la información pública en materia tributaria. Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 8. https://derechosypoliticafiscal.org/images/BackgroundPaper-N8-ES-vf1_compressed.pdf

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024). Pre Criterios para el Paquete Económico 2025: Anexo I. Marco macroeconómico 2024-2025. Recuperado de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2025.PDF
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2025). Cuenta Pública 2024: Tomo I, Ingresos Presupuestarios. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Tomol-2024>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (s. f.). Ingresos presupuestarios del Gobierno Federal, petroleros y no petroleros (2014–2024), pesos corrientes multianual; millones de pesos acumulados. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Recuperado el 23 de agosto de 2025, de <https://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
- Transparency & Accountability Initiative. (2011). Extractive industries: A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector. <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/extractive-industries1guide.pdf>
- UNIANDES. Preocupa que América Latina opte por el extractivismo para su recuperación económica. <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/ambiente-y-sostenibilidad/preocupa-que-america-latina-opte-por-el-extractivismo-para-su-recuperacion-economica>



INICIATIVA POR LOS PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL