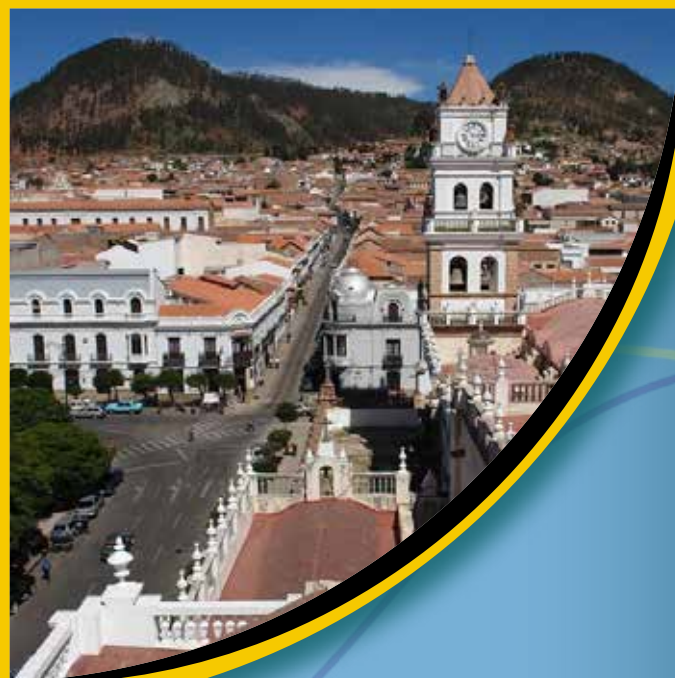


**DISTRIBUCIÓN
y uso de la RENTA
HIDROCARBURÍFERA**

CHUQUISACA



**Director Ejecutivo:**

Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General:

Waldo Gómez R.

Elaboración:

Raúl Velásquez G.

Sandra Sánchez C.

Responsable de edición:

Jorge Jiménez Jemio

Dirección:

Calle Quintín Barrios N° 768

Sopocachi, La Paz - Bolivia

Telf: (591-2) 2125177 – 2154641

Correo electrónico:

fundajub@jubileobolivia.org.bo
2021

Con apoyo de:



Pan para el Mundo

Contenido

Introducción	3
1. Chuquisaca y el sector hidrocarburos	5
2. Propiedad y gestión del recurso hidrocarburífero	9
3. Distribución de la renta petrolera nivel nacional	11
3.1. Regalías	11
3.2. Participaciones	12
3.3. Impuesto Directo a los Hidrocarburos	12
3.4. Participación de YPFB	14
3.5. Impuestos Nacionales	15
4. Ingresos por renta petrolera Chuquisaca	19
5. Presupuesto de la Gobernación	21
6. Uso de la renta petrolera	23
7. Conclusiones y recomendaciones	25



Introducción

Desde el año 2005, Bolivia implementó una política hidrocarburífera orientada a una mayor captura de renta por parte del Estado, para tal efecto, entre otras medidas, se creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), la refundación de la empresa petrolera estatal YPFB, se negociaron nuevos tipos de contratos para actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, se decretó la recuperación de las empresas que antes eran parte de YPFB y que habían sido capitalizadas, estableciendo un rol protagónico del Estado en este sector. Se suponía que esta mayor participación en la actividad hidrocarburífera y en los ingresos que genera, debía servir para diversificar la economía y mejorar las condiciones de vida de la población; sin embargo, lo que ha ocasionado es una mayor dependencia a los ingresos que el país recibe por concepto de regalías e IDH.

Si bien durante el periodo 2004–2014 el país experimentó un inédito flujo de ingresos fiscales por las regalías e IDH que recibió a raíz de la explotación de hidrocarburos, desde el año 2015 la situación cambió sustancialmente como resultado de la caída en los precios internacionales del petróleo, así como por la disminución constante de la producción de gas natural e hidrocarburos líquidos ocasionada por la explotación acelerada de los yacimientos encontrados en la década de los años '90 y la falta de nuevos descubrimientos que permitan reponer las reservas que se venían explotando. La situación actual del sector hidrocarburos es resultado de esta política hidrocarburífera que privilegió el rentismo, olvidando el desarrollo económico e incluso la misma sostenibilidad del sector hidrocarburos en el largo plazo.

En este sentido, el presente documento contribuye al análisis y debate sobre la renta hidrocarburífera y el uso que se le ha dado a estos ingresos en el departamento de Chuquisaca, caracterizado no solo por ser un departamento productor en la actualidad; sino como uno que ya vivió un boom de ingresos por la explotación de los campos petrolíferos ubicados en su territorio en la década de los años 70 y 80 del siglo pasado. Si bien desde

el año 2012 se ha vuelto a beneficiar de mayores ingresos por concepto de regalías e IDH, debido a su participación en la producción de los campos Margarita–Huacaya, estos no han sido invertidos en la diversificación económica departamental ni tampoco en el ahorro que pudiera haber servido para paliar la contracción de ingresos fiscales que se registra desde el año 2015.

Si bien a nivel nacional, en promedio, una tercera parte de los ingresos fiscales del Gobierno General (nivel central, gobernaciones y municipios) dependen de la explotación de hidrocarburos, la realidad en los departamentos donde se explotan los hidrocarburos es mucho más compleja aún. En Chuquisaca, la dependencia a los ingresos fiscales que genera la actividad hidrocarburífera, en promedio, alcanza a 59% del presupuesto del Gobierno Departamental, determinando en gran medida el comportamiento del gasto e inversión pública.

Finalmente, a pesar de que no se cuenta con información pública sobre el uso que el nivel nacional o subnacional le otorgan a estos ingresos fiscales, se realiza una aproximación mediante la identificación del destino del presupuesto del Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca en los últimos 10 años, en los que los grandes ausentes son fondos de desarrollo productivo, así como de ahorro o estabilización que hubiesen permitido promover la diversificación económica y la sostenibilidad del gasto e inversión pública, por lo menos en el mediano plazo, ante oscilaciones en los precios internacionales del petróleo. En contraste, se identifica que ha estado muy presente la inversión en caminos e infraestructura de transporte, así como en la agricultura; pero nuevamente, ante la falta de mecanismos de sostenibilidad fiscal para el mediano plazo, se ven truncados o limitados.





1. Chuquisaca y el sector Hidrocarburos

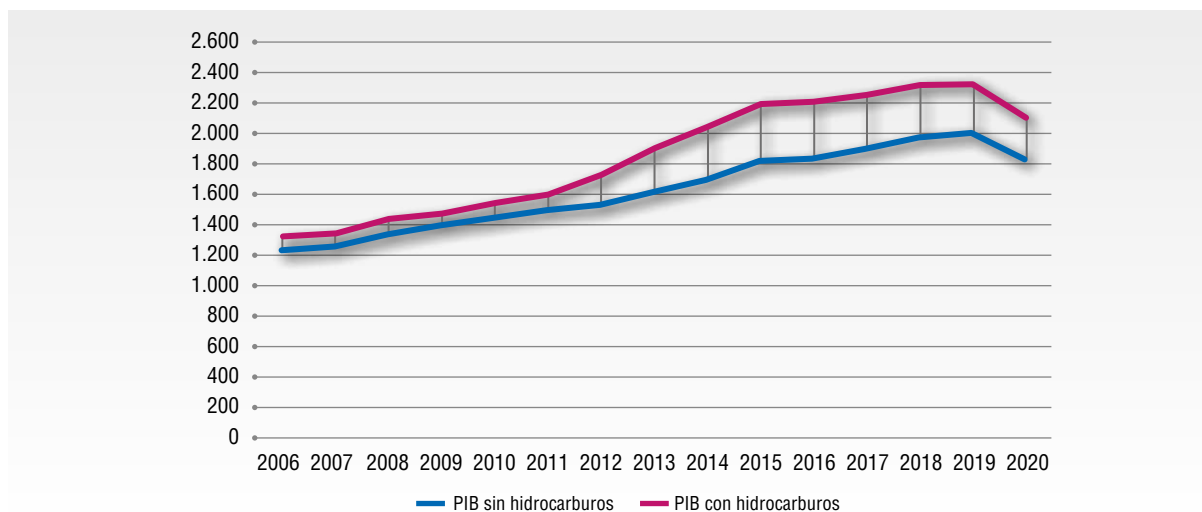
En Bolivia, existen cuatro departamentos productores de hidrocarburos: Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba. En el caso de Chuquisaca, la perforación del pozo Buena Vista, el año 1924, ubicado en la Provincia Luis Calvo, marcó el inicio del rol que jugaría este departamento en la producción de hidrocarburos en el país, atravesando un primer auge entre mediados de la década de los años 60 y 80 del siglo pasado a partir de la explotación de campos icónicos como Monteagudo y Vuelta Grande, los cuales aportaron significativamente a la producción de hidrocarburos a nivel departamental y nacional. En definitiva, Chuquisaca vivió un primer boom de ingresos en ese periodo de tiempo, pero no contribuyó a desarrollar la economía departamental.

En el periodo 2004–2014, Bolivia se benefició de un nuevo superciclo de precios internacionales del petróleo que impulsó el incremento de producción de hidrocarburos, más específicamente de gas natural, producto de una explotación acelerada de los reservorios que habían sido descubiertos a finales del siglo XX. Este nuevo ciclo de precios elevados y mayor producción se tradujo en un incremento de ingresos fiscales por concepto de regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que benefició no solo al nivel central, sino también a gobiernos departamentales, municipales y universidades públicas en todo el país.

Al ser Chuquisaca uno de los cuatro departamentos productores de hidrocarburos en el país, esta actividad tiene un peso importante en la economía departamental. Como se aprecia en el siguiente gráfico, el Producto Interno Bruto (PIB) a precios básicos, y medido en términos constantes, para el Departamento de Chuquisaca ha tenido un importante impulso propiciado por el sector hidrocarburos desde el año 2012 (línea roja); sin embargo, si al PIB del departamento se le descuenta el sector hidrocarburos se observa que el mismo se reduce en 15%, en promedio de los últimos nueve años (línea azul).

Gráfico N° 1

Chuquisaca: Producto Interno Bruto a precios básicos con y sin hidrocarburos
En millones de bolivianos constantes de 1990



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

En términos absolutos, son siete los sectores económicos que representaron aproximadamente 90% del PIB de Chuquisaca en el año 2020. Siendo que, como se muestra en el siguiente cuadro, los Servicios de la Administración Pública son la principal actividad, ello debido a la presencia del Poder Judicial en la capital del departamento, seguida en importancia por el sector de agricultura, silvicultura, caza y pesca; ocupando el tercer lugar se encuentra el sector hidrocarburos, seguido muy de cerca por el sector de industrias manufactureras.

Cuadro N° 1

Chuquisaca: Producto Interno Bruto a Precios Básicos Según Actividad Económica
En millones de bolivianos de 1990

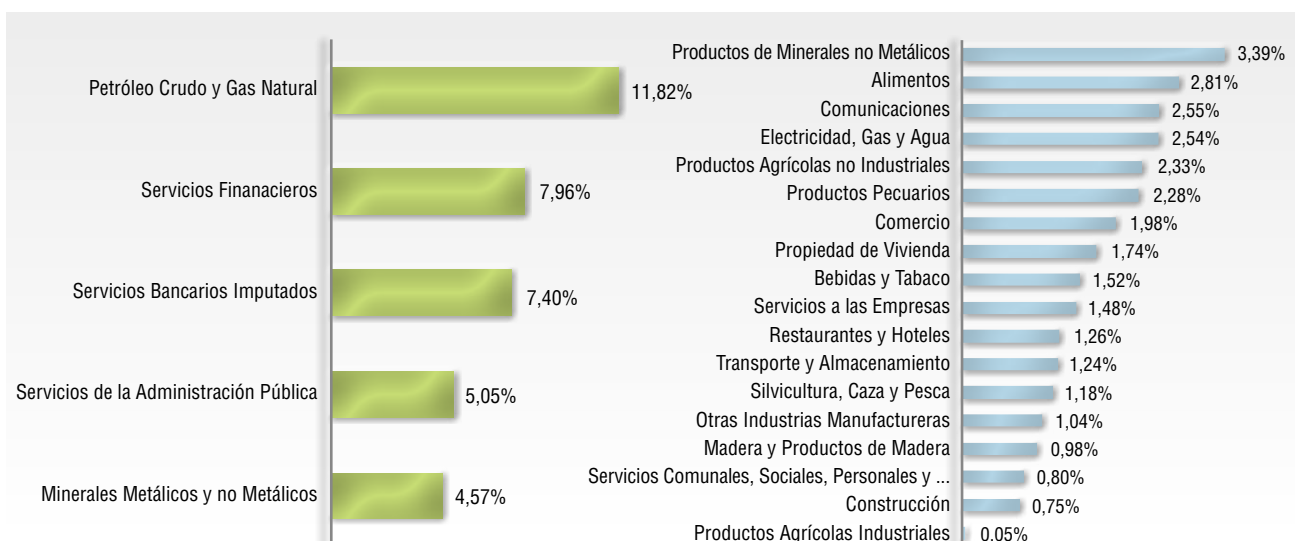
DESCRIPCIÓN	2020 (p)
Servicios de la Administración Pública	389,3
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	386,5
Petróleo Crudo y Gas Natural	272,1
Industrias Manufactureras	272,0
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	193,3
Establecimientos Finan. Seg. Bien. Inmueb. y Serv. a las Emp.	187,6
Comercio	135,8
Resto de sectores económicos	205,7
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios básicos)	2.042,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

Si bien el sector hidrocarburos ocupa el tercer lugar en su aporte al PIB departamental en valores absolutos, como se aprecia en la siguiente gráfica, es el sector económico que mayor crecimiento, en promedio, registró entre los años 2005–2020, seguido en importancia por el de servicios financieros, servicios bancarios imputados, servicios de la administración pública y el de extracción de minerales metálicos y no metálicos; todos ellos tuvieron un crecimiento promedio superior a 4% en estos 16 años; en tanto que el resto de sectores se encuentra por debajo.

Gráfico N° 2

Chuquisaca: Crecimiento promedio 2005 – 2020 por sector económico

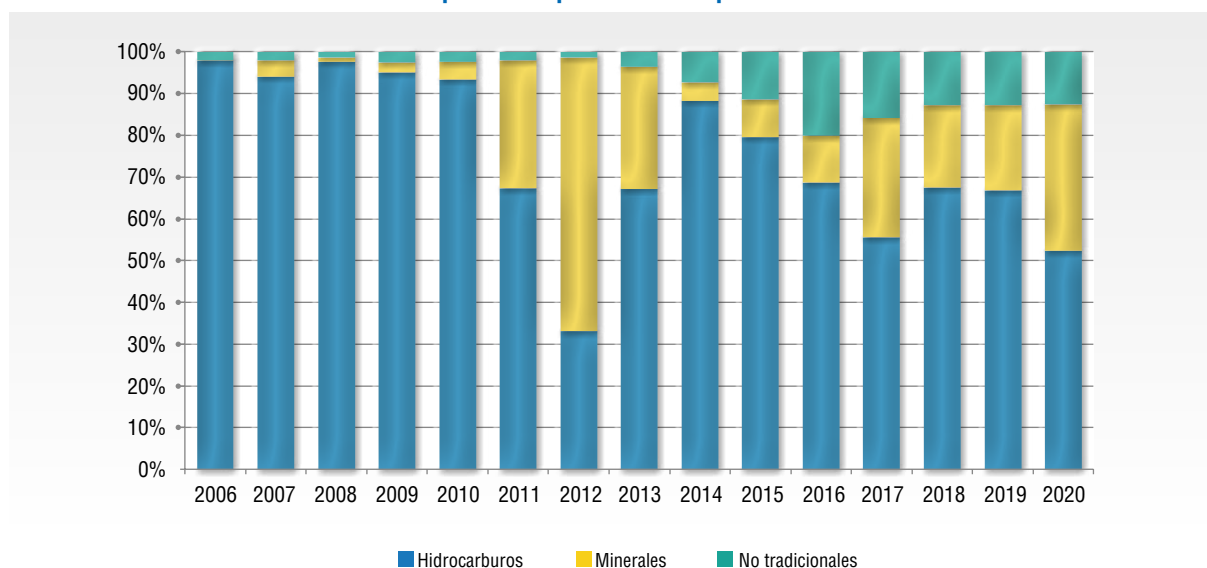


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

En cuanto a las exportaciones del departamento de Chuquisaca, para el año 2020, las mismas alcanzaron a 61,3 millones de dólares, según datos del Instituto Nacional de Estadística, valor significativamente menor a los 193 millones de dólares registrados el año 2014. Como se aprecia en la siguiente gráfica, las exportaciones de hidrocarburos representaron, el año 2020, el 52% del total, en tanto que los minerales el 35%, correspondiendo el restante 13% a las exportaciones de productos no tradicionales.

Gráfico N° 3

Chuquisaca: Composición de las exportaciones

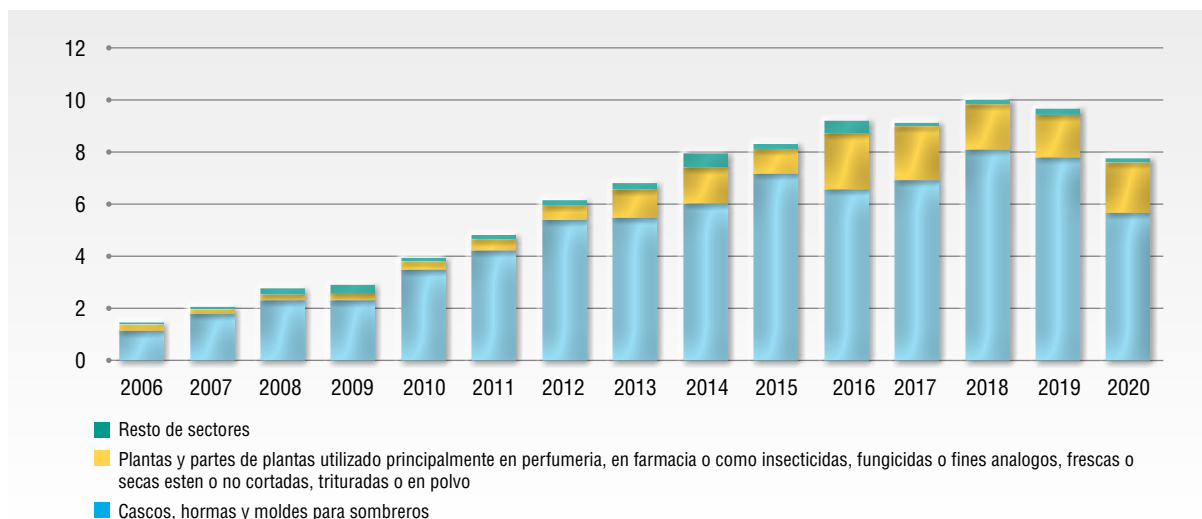


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

Aunque las exportaciones no tradicionales representan, en promedio, apenas 7% de los ingresos que el departamento percibió por exportaciones en el periodo 2005–2020, los sectores que representaron un mayor

aporte fueron la elaboración de moldes para sombreros, seguido por la exportación de plantas para insumos farmacéuticos o plantas secas, como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfico N° 4
Chuquisaca: Ingresos por Exportaciones No Tradicionales
En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

A partir de los datos observados, tanto el PIB como las exportaciones departamentales dependen en gran medida de los sectores de hidrocarburos y minería; por tanto, la economía chuquisaqueña sin el sector hidrocarburos se ve reducida significativamente, particularmente desde el año 2012, debido a que en esa gestión la empresa petrolera nacional YPFB resolvió una disputa entre esta región y Tarija sobre la participación de ambos departamentos en la producción del Campo Margarita, ubicado en el Bloque Caipipendi, que en superficie abarca ambas regiones. Por lo tanto, desde ese año la participación departamental en la producción del Campo Margarita incide significativamente en la economía departamental.

Esta situación ha hecho que el departamento de Chuquisaca se beneficie con un importante flujo de ingresos fiscales por concepto de regalías e IDH desde el año 2012, debido a que el Campo Margarita es uno de los principales campos de gas natural que tiene el país. En el periodo 2005–2020, el departamento se benefició con cerca de 1.680 millones de dólares que debieron servir para desarrollar otros sectores económicos, distintos a los relacionados con la actividad extractiva, que generen empleo y valor agregado sostenible en el tiempo.

Si bien el contexto mundial, marcado por el cambio climático, está modificando los patrones de demanda de energía y la realidad nacional enfrenta a la necesidad de encaminarse hacia una transición energética, resulta importante considerar que, el gas natural, al estar considerado como un combustible de transición, continuará generando un importante flujo de ingresos fiscales para el país y los departamentos productores; por lo tanto, se constituyen en una nueva oportunidad para usarlos de la manera más estratégica posible, invirtiendo una porción en el desarrollo económico y ahorrando el resto para brindar cierta sostenibilidad al gasto e inversión social.



2. Propiedad y gestión del recurso hidrocarburífero

Un aspecto muy importante para comprender el sector hidrocarburos en Bolivia, así como las competencias reales que tienen los niveles locales, viene establecido por la propiedad y competencias que establece la propia Constitución Política del Estado aprobada en febrero de 2009. El artículo 359 establece que:

"Los hidrocarburos son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización..."

Este es un factor por demás relevante puesto que la Constitución define que la propiedad es del pueblo boliviano, pero es el Estado quien la ejerce y además es el único facultado para su comercialización, por lo que se anula la posibilidad de que las regiones puedan decidir quién explota los recursos naturales que están en su territorio, así como las condiciones en que son vendidos al mercado interno y externo. Y se reduce la actuación del nivel subnacional a la posibilidad de participar -con un porcentaje no mayor a 49%- en asociaciones con el Estado para constituir empresas de comercialización, distribución e industrialización.

Asimismo, el artículo 361 de la Constitución establece que la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), como brazo operativo del Estado, es la única facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización, en concordancia con el artículo 298 de la misma Constitución que



establece al sector hidrocarburos como competencia privativa del nivel central del Estado. Ambos artículos limitan también la capacidad de acción de los niveles subnacionales, ya sean gobernaciones o municipios, sobre aspectos relevantes como el ordenamiento territorial, ya que el nivel central puede imponer un área de exploración hidrocarburífera encima de un parque natural o una zona estratégica para un municipio o departamento; lo propio ocurre con la selección de empresas para la suscripción de contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, en la que solo actúa el nivel central sin considerar requisitos que podrían ser relevantes para los niveles locales, como la experiencia ambiental o el que deba dar preferencia a la contratación de bienes y servicios que esa zona produce. En cuanto a la problemática ambiental, las autonomías indígena originario campesinas tienen asignada la competencia del control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas que se desarrollan en su jurisdicción.

Si bien los mencionados preceptos constitucionales limitan las posibilidades de acción directa de los gobiernos subnacionales en la gestión de las actividades del sector hidrocarburos, la misma Constitución, en su artículo 300, les asigna competencia exclusiva en la administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación. Es decir que los niveles subnacionales deben utilizar los ingresos que perciben por la explotación de hidrocarburos de la manera más estratégica posible, a fin de no depender de los resultados de una gestión sobre la cual no pueden influir y menos decidir, dado que es competencia del nivel central de gobierno.

Adicionalmente, la Constitución, en su artículo 341, establece que son recursos departamentales:

- ▶ Las regalías departamentales creadas por ley.
- ▶ La participación en recursos provenientes de impuestos a los hidrocarburos, según los porcentajes previstos en la ley.
- ▶ Impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes departamentales sobre los recursos naturales.

Esta competencia otorga a los gobiernos subnacionales la potestad de definir políticas y financiar objetivos de desarrollo social y productivo que bien podrían promover la diversificación económica local, así como para acortar brechas de pobreza y desigualdad social existentes.

Sin embargo, desde la vigencia del régimen autonómico y de la Constitución Política del Estado no ha existido la capacidad política y social en el departamento de Chuquisaca de construir consensos en torno a una visión departamental a largo plazo, que se plasme en una planificación departamental que identifique sectores económicos potenciales por provincia y municipio, al igual que necesidades básicas insatisfechas y brechas entre grupos poblacionales; para posteriormente definir criterios de redistribución de los ingresos por concepto de regalía hidrocarburífera al interior del departamento.

3. Distribución de la renta petrolera nivel nacional

3.1. REGALÍAS

De acuerdo con la definición de la Ley de Hidrocarburos N° 3058, la regalía es una compensación económica obligatoria pagadera al Estado, en dinero o en especie, en favor de los departamentos productores por la explotación de sus recursos naturales no renovables.

En ese sentido, según el artículo N° 52 de la citada ley, el Titular está sujeto al pago de una regalía departamental de 11% y de una regalía nacional compensatoria del 1% como se muestra en el siguiente cuadro.

Concepto	Base de Cálculo	Beneficiarios	Departamentos
Regalía Departamental	11% sobre la Producción Departamental Fiscalizada de Hidrocarburos.	Los departamentos donde se origina la producción.	Tarija Santa Cruz Cochabamba Chuquisaca
Regalía Nacional Compensatoria	1% sobre la Producción Nacional Fiscalizada de Hidrocarburos.	Beni y Pando.	Beni (2/3). Pando (1/3).

Fuente: Ley de Hidrocarburos N° 3058, artículo 52.

La regalía departamental de 11% fue creada mediante ley el 15 de julio de 1938¹. Sin embargo, esta medida no se hace efectiva hasta 1959, cuando se aprueba la Ley Interpretativa del Código Petrolero, producto de las demandas y luchas sociales del departamento de Santa Cruz, que ratificó el derecho de los departamentos productores a percibir esta compensación por la explotación de hidrocarburos. Es importante hacer notar que ni esta ni las normas posteriores que mantuvieron y ratificaron esta política establecieron el destino que deberían tener estos ingresos, ni los mecanismos para evaluar su uso y consecución de objetivos.

¹ La Ley de 15 de julio de 1938, en su artículo segundo, dice: "Fijase el once por ciento de la producción bruta de petróleo de cada Departamento, como renta a favor de los tesoros de las circunscripciones productoras de dicho hidrocarburo".



Por otra parte, la Regalía Nacional Compensatoria fue creada el 7 de marzo de 1988, mediante Ley N° 981, y estableció una alícuota de 1% aplicable sobre la producción nacional fiscalizada en favor de los departamentos de Beni y Pando; a ser distribuida a razón de 2/3 a favor del primero y 1/3 para el segundo. Esta norma, si bien menciona que estos recursos deben contribuir al desarrollo regional, tampoco establece el destino específico que deberían tener ni los mecanismos para evaluar su uso, ni el periodo que se destinarán estos recursos hacia estas regiones.

Asimismo, al ser la Regalía Nacional Compensatoria de 1% aplicada sobre toda la producción nacional fiscalizada, en algunos años, los departamentos de Beni o Pando, que no son productores de hidrocarburos, han percibido ingresos mayores que Cochabamba o Chuquisaca, que sí lo son, y que, por lo tanto, reciben la Regalía Departamental del 11% aplicada a la producción departamental fiscalizada.

3.2. PARTICIPACIONES

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, en su artículo 52, establece una participación para el Tesoro General de la Nación (TGN) de 6% sobre la producción nacional fiscalizada.

Concepto	Base de Cálculo	Beneficiarios
Participación del TGN	6% sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos.	Tesoro General de la Nación

En el entendido de que la base de cálculo de la participación del TGN es la misma que para las regalías, las variables que explican su comportamiento son las mismas; es decir, la producción de hidrocarburos y el precio al cual es valorada. Resulta también importante considerar que ya la anterior Ley de Hidrocarburos (Ley N° 1689 de 1996) establecía una participación de 6% a favor de YPFB que debía ser transferida al TGN; sin embargo, en ningún caso se establece el destino que deben tener estos recursos.

3.3. IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) fue creado con la Ley de Hidrocarburos N° 3058, promulgada el 17 de mayo del año 2005, como respuesta a los resultados del referéndum nacional del año 2004, en el que la población boliviana pidió que el Estado se quede con al menos 50% del valor de la producción de hidrocarburos. En este sentido, se creó el IDH con una alícuota de 32% aplicable sobre la producción de hidrocarburos en el punto de fiscalización, es decir que la base de cálculo de este impuesto es la misma que la utilizada para el cálculo de las regalías.

ALÍCUOTA	DISTRIBUCIÓN		BENEFICIARIOS FINALES	
32%	Fondo de Incentivo Exploración y Explotación 12%	YPFB y empresas petroleras		
	Resto IDH 88%	Departamentos Productores 12,50%	Gobiernos Municipales 66,90%	Renta Dignidad 30%
		Departamentos No Productores 31,25%	Gobiernos Municipales 66,90%	Fondo Educ. Cívica 0,2%
				Renta Dignidad 30%
			Gobiernos Departamentales 24,39%	Fondo Educ. Cívica 0,2%
		Tesoro General de la Nación (TGN) 56,25%	Universidades Públicas 8,62%	Fondo Educ. Cívica 0,2%
			Fondo Indígena 5%	Renta Dignidad 30%
			Fondo Compensación (LPZ-CBBA-SCZ) 9,5%	Fondo Educ. Cívica 0,2%
			Fondo Uso de Gas Natural 5%	
			Fondo Compensación Departamentos Productores Variable	
			FF.AA. y Policía Nacional Variable	
			Saldo TGN Variable	Renta Dignidad 30%
	Fondo Educ. Cívica 0,2%			

Como se observa en el cuadro anterior, son varios los beneficiarios de los ingresos obtenidos por el IDH, debido a que el origen de este impuesto responde a una lucha de diferentes movimientos sociales, aunque también existieron diferentes presiones de distintos sectores de la población para participar en una porción de dichos ingresos. Por ello, frente a la claridad de la norma respecto del destino y uso que los beneficiarios deberían dar a estos recursos, aún está pendiente una rendición pública de cuentas del uso que le da cada beneficiario de los recursos recibidos por concepto de IDH.

El artículo 57 de la Ley N° 3058 establece claramente que “...*todos los beneficiarios destinarán los recursos recibidos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo...*”, aspecto que resulta ser un importante avance ya que define el destino de una porción de la renta petrolera.

Sin embargo, en diciembre del año 2015, el gobierno del expresidente Evo Morales promulgó la Ley 767 de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera que creó el Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera (FPIEEH). El artículo 12 de esta norma, establecía

que el 12% del IDH, antes de su distribución a los diferentes beneficiarios, sería destinado a financiar este Fondo para incentivar la actividad hidrocarburífera. El Ministro de Hidrocarburos de ese entonces ofreció a las regiones productoras de hidrocarburos una rentabilidad de entre 4 y 8 veces el dinero retenido del IDH que se destine al FPIEEH², oferta que fue aceptada por las autoridades departamentales en ese momento.

No obstante que por la falta de exploración hidrocarburífera en Bolivia resultaba necesario debatir y formular políticas orientadas a promover esta actividad, el IDH no debiera ser empleado para este tipo de objetivos según el artículo 57 de la Ley N° 3058 que creó este impuesto, y que en ningún momento habla de que estos ingresos deban financiar actividades del sector hidrocarburos; en lugar de ello, se debió utilizar ingresos que provengan de la Participación de YPFB en la Ganancia de los Contratos de Operación, concepto por el cual la empresa petrolera estatal ha percibido cerca de 6.400 millones de dólares desde 2007, sin que exista normativa alguna que regule su uso y destino, y tampoco una rendición de cuentas por parte de la estatal petrolera.

Si bien en el año 2020 el Gobierno promulgó la Ley N° 1307 de Suspensión Temporal y Reasignación de Recursos del FPIEEH - Ante el Covid 19, con el objeto de suspender temporalmente la retención de 12% del IDH, y reasignar una parte de los recursos del FPIEEH con el fin de que las Entidades Territoriales Autónomas y universidades públicas cuenten con recursos adicionales para enfrentar la pandemia, lo correcto debiera ser que el 100% de los recursos confiscados a los beneficiarios del IDH sean devueltos a los mismos para que sean utilizados en los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo, como lo establece la Ley N° 3058, que creó este impuesto.

3.4. PARTICIPACIÓN DE YPFB

En octubre de 2006, en aplicación al plazo establecido por el Decreto Supremo N° 28701 para que las empresas petroleras que operaban hasta entonces en Bolivia suscriban nuevos contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, el Estado suscribió 44 nuevos contratos bajo la modalidad de contrato de operación.

Los contratos de operación establecen una participación adicional para YPFB en las ganancias que se obtengan mensualmente; esta participación es calculada a partir de la aplicación de las tablas establecidas en el Anexo F de dichos contratos.

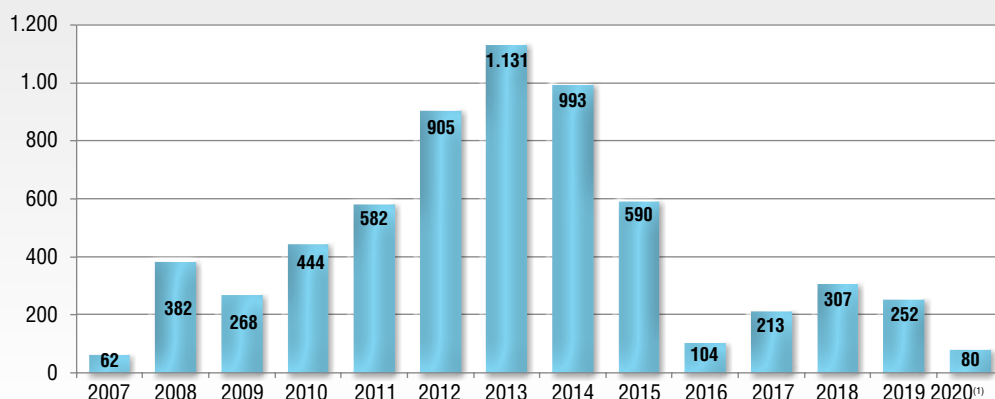
Los porcentajes de participación de YPFB en las ganancias a distribuir varían de un contrato a otro y se calculan mensualmente a partir de dos variables; una es la producción promedio diaria que el o los campos del contrato hubiesen registrado en un mes determinado; y la otra variable es el índice B que, desde una concepción simplificada, consiste en medir la recuperación de las inversiones efectuadas por el Titular, sumadas a las ganancias que obtienen mensualmente por el contrato de operación. Tanto el promedio diario de producción como el índice B registran variación de un mes a otro, por lo que son calculados mensualmente; en consecuencia, el porcentaje de participación de YPFB en las ganancias de cada contrato también varía de un mes a otro.

En el siguiente gráfico se puede apreciar el comportamiento de la participación de YPFB en las ganancias generadas en los contratos de operación, dicha variable alcanza su valor más alto el año 2013, para luego ir descendiendo de manera considerable en las siguientes gestiones como efecto del comportamiento de los precios de exportación de gas natural, así como por la caída en la producción de este energético.

2 <http://cbhe.org.bo/noticias/5115-entidades-recibiran-de-4-a-8-veces-mas-si-dan-dinero-para-incentivos>

Gráfico N° 5

Participación de YPFB en las Ganancias de los Contratos de Operación
En millones de dólares



Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

(1) El año 2020 considera datos reportados por YPFB a junio de esa gestión.

3.5. IMPUESTOS NACIONALES

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, en su artículo 58, señala que los Titulares (empresas participantes) de los contratos están sujetos en todos sus alcances al Régimen Tributario establecido en la Ley N° 843 y demás leyes vigentes. Asimismo, los contratos de operación en la cláusula 12 disponen que el Titular estará igualmente sujeto a lo establecido en el Código Tributario Boliviano, la Ley N° 843 y sus reglamentos.

En este sentido, las empresas que operan en el sector hidrocarburos, en particular las actividades de exploración y explotación, además del pago de patentes, regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) descritos anteriormente, están alcanzadas por los siguientes impuestos del régimen general que, de acuerdo con la Ley de Participación Popular N° 1551 que establece el sistema de coparticipación tributaria, son distribuidos en 75% a favor del Tesoro General, 20% para los gobiernos municipales y 5% para las universidades públicas de los nueve departamentos:

Impuesto	Alícuota	Base Imponible	Beneficiario
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	13%	El precio neto de venta de los bienes muebles, contratos de obras y prestación de servicios, y de toda otra prestación, cualquiera fuere su naturaleza, consignado en la factura, nota fiscal o documento equivalente.	Tesoro General de la Nación 75% Gobiernos Municipales 20% Universidades Públicas 5%
Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)	25%	Utilidades resultantes de los estados financieros de las empresas al cierre de cada gestión anual, ajustadas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 843 y sus reglamentos. En el caso de utilidades remesadas al exterior, se aplica el 12,5% al monto total pagado o remesado.	
Impuesto a las Transacciones (IT)	3%	Ingresos brutos devengados por concepto de venta de bienes, retribuciones totales obtenidas por los servicios prestados, retribución por toda actividad ejercida, intereses obtenidos por préstamos de dinero y en general de las operaciones realizadas.	
Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)	13%	Ingresos de las personas naturales y sucesiones indivisas provenientes de la inversión de capital, del trabajo o de la aplicación conjunta de ambos factores.	

Asimismo, en el caso de las empresas que comercializan hidrocarburos en el mercado interno, sean estos producidos internamente o importados, además de los impuestos mencionados anteriormente, están alcanzadas por:

Impuesto	Tasa	Base Imponible	Beneficiario
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)	Variable por producto	Se aplica una tasa por litro (bolivianos por litro) o unidad de medida equivalente que corresponda según la naturaleza del producto. Los productos gravados son: gasolina premium, gasolina especial, gasolina Ron 91, gasolina de aviación, gasolina natural, gasolina blanca, fuel oil, gas natural comprimido, jet fuel, kerosene, diesel oil, aceite automotriz e industrial y grasas lubricantes.	75% Tesoro General de la Nación. 20% Gobiernos Departamentales. 5% Universidades Públicas.

Como se mostró en tablas anteriores, los ingresos fiscales obtenidos por la explotación de hidrocarburos son de amplia distribución y benefician al Tesoro General de la Nación, gobernaciones, municipios y universidades públicas. En este sentido, de acuerdo con información de la Memoria de la Economía Boliviana, elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que comprende el periodo 2005–2020, si bien la regalía departamental, regalía nacional compensatoria y la participación para el Tesoro General de la Nación existían anteriormente, la información que se presenta se concentra en el periodo posterior a la aprobación de la Ley de Hidrocarburos N°3058, que establece el régimen fiscal aplicable al sector hidrocarburos y que continúa en plena vigencia.

La Regalía Departamental de 11% sobre la producción departamental fiscalizada beneficia a los departamentos productores de hidrocarburos que, para el periodo de análisis, comprende a Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca, que en conjunto recibieron 6.199 millones de dólares durante el periodo 2005–2020.

Del total recibido por los cuatro departamentos productores, Tarija se ha beneficiado con 63% del total, seguido por Santa Cruz con 21%, Chuquisaca con 9% y Cochabamba 7%. Sin embargo, debido a la caída en la producción de los principales campos productores de hidrocarburos ubicados en Tarija, esta región del país ha visto disminuir sus ingresos por concepto de regalía departamental en los últimos cinco años; en tanto que el departamento de Santa Cruz, más bien, ha experimentado el proceso contrario debido al inicio de producción del Campo Incahuasi, el único nuevo en el país en los últimos 16 años desde la vigencia de la Ley de Hidrocarburos N° 3058.

Gráfico N° 6

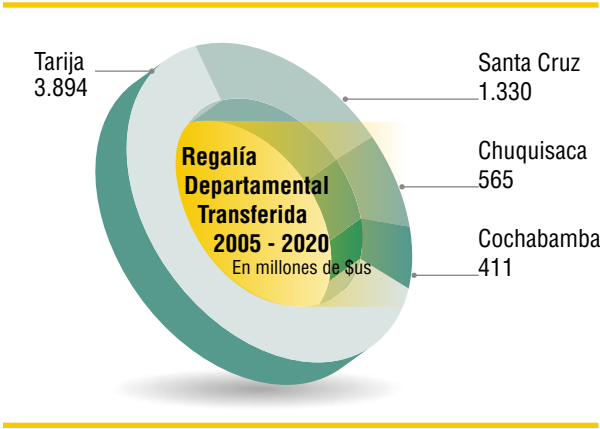
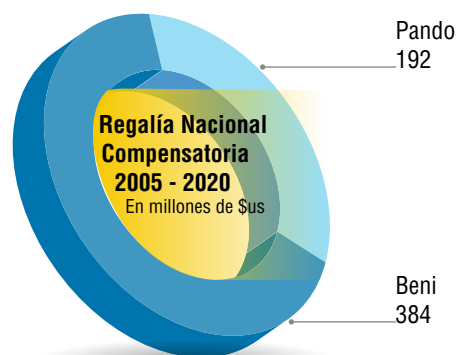


Gráfico N° 7

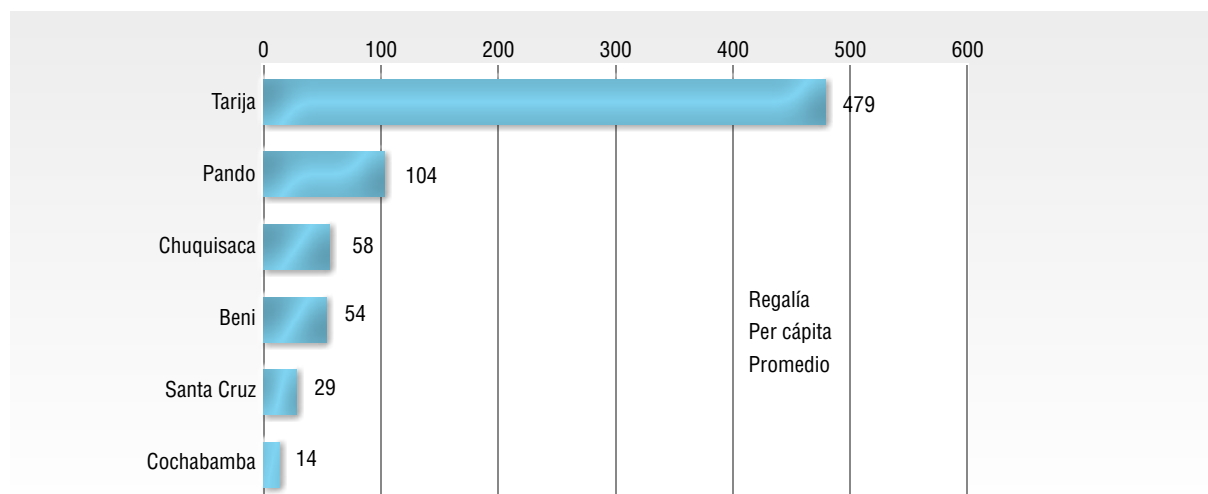
Con relación a la Regalía Nacional Compensatoria de 1% que solo beneficia a los departamentos de Beni y Pando, ambas regiones recibieron 576 millones de dólares entre los años 2005 y 2020, sin ser productoras de hidrocarburos. Este beneficio fue creado mediante Ley N°981, de marzo de 1988, y la misma establece que 2/3 partes del monto recaudado debe ser destinado al departamento del Beni y el restante 1/3 a Pando, “para contribuir al desarrollo regional en igualdad de condiciones con otros departamentos del país” (Ley N°981, art. 3, 1988). Sin embargo, esta norma y las posteriores no han establecido una línea base que sirva para medir el desarrollo regional de estos dos departamentos con el objeto de verificar si estos ingresos han contribuido o no a alcanzar el objetivo inicial.



Es importante considerar que, el artículo 368 de la Constitución establece que los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General de la Nación obtendrán una participación en porcentajes a ser definidos mediante una ley especial que hasta la fecha no ha sido elaborada; pero, en todo caso, la regalía nacional compensatoria debería beneficiar al conjunto de departamentos no productores de hidrocarburos.

Gráfico N° 8

Regalía departamental promedio por habitante (\$us/Habitante)



Un indicador importante de considerar es la regalía por habitante de los departamentos que se benefician tanto de la regalía departamental (11%) como de la regalía nacional compensatoria (1%). De los 6 departamentos que se benefician de estos ingresos fiscales destaca Tarija que ha percibido, en promedio, 479 dólares anuales por habitante entre los años 2005 y 2020, aspecto previsible dado que es el departamento que mayor aporte realiza a la producción nacional. En el caso de Pando y Beni ambos departamentos recibieron, en promedio, una regalía per cápita superior a la de los departamentos productores de Santa Cruz y Cochabamba, sin tener un solo campo productor de hidrocarburos. En los seis departamentos que se han beneficiado de la regalía departamental y regalía nacional compensatoria, cabe preguntarse cuál ha sido el uso que se la ha dado a estos ingresos fiscales y cuál el cambio concreto en la realidad económica y social que se logró en este periodo; y si el mismo, además, es sostenible en el tiempo.

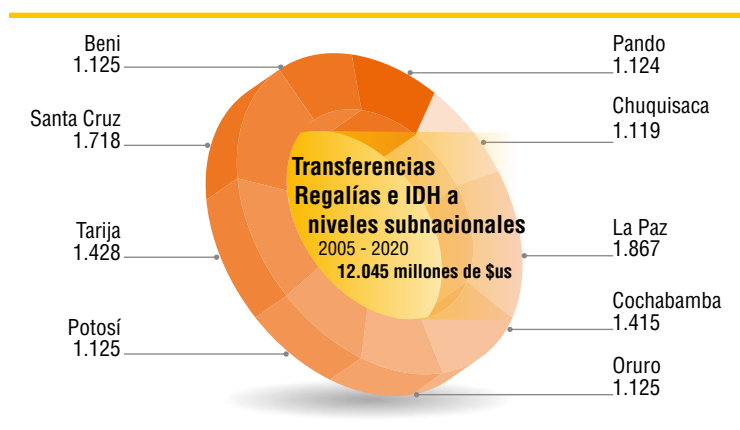
Gráfico N° 9

Con relación a la participación en favor del Tesoro General de la Nación del 6%, establecida en la Ley de Hidrocarburos N° 3058, que al igual que las regalías venía siendo implementada desde la antigua ley sectorial, en el periodo 2005–2020, esta estuvo próxima a los 3.495 millones de dólares. No obstante, se desconoce por completo el uso y destino que el nivel central le otorga específicamente a estos recursos. Sin embargo, considerando que el TGN tiene otras fuentes de ingresos fiscales, el porcentaje que favorece a esta instancia de gobierno debería ser evaluada y debatida para una futura nueva ley sectorial.



Como se mencionó, la Ley de Hidrocarburos N° 3058 creó el IDH con una alícuota de 32% aplicable sobre la producción fiscalizada. Si bien surgió como respuesta al Referéndum Nacional del año 2004, cuando se estableció que el Estado se quede con al menos 50% de la renta petrolera, al tener una alícuota fija que es aplicada sobre producción, omite el comportamiento de otras variables como el precio, la rentabilidad o el tamaño del campo por lo que, si bien permitió al Estado contar con mayores recursos, terminó restando sostenibilidad y viabilidad al sector en el mediano plazo.

Gráfico N° 10



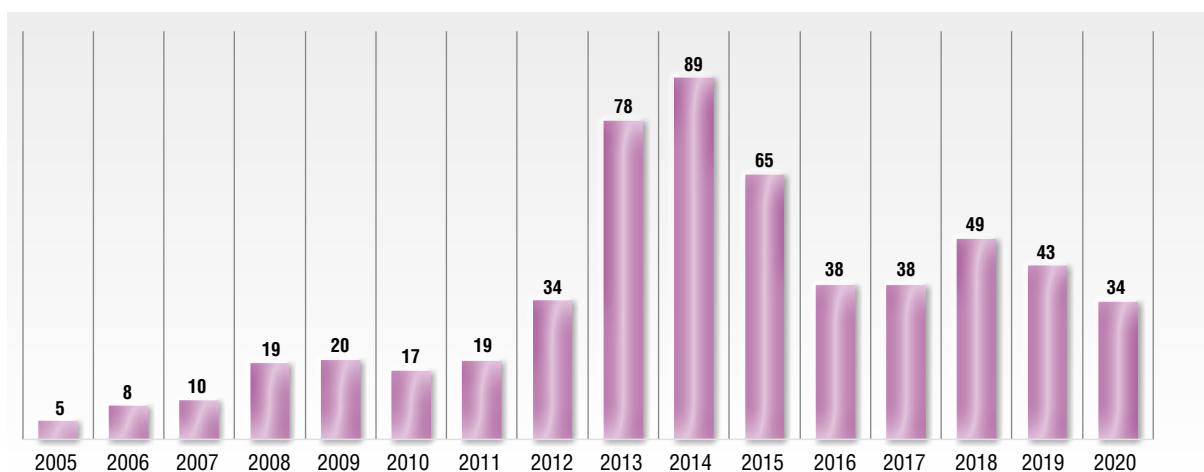
En el periodo 2005–2020, los niveles subnacionales y las universidades públicas de los 9 departamentos recibieron cerca de 12.045 millones de dólares por concepto de IDH, descontando el monto que es destinado a la Renta Dignidad y al Fondo de Educación Cívica. En este caso, al igual que las regalías, se tiene muy poca información sobre la distribución y el uso que los beneficiarios de este impuesto les dan a los ingresos fiscales que perciben.

4. Ingresos por renta petrolera Chuquisaca

El departamento de Chuquisaca, por ser productor de hidrocarburos, se ha beneficiado tanto de la regalía departamental como del IDH y, particularmente, desde el año 2012 por su participación en las regalías obtenidas por la explotación de hidrocarburos en el Bloque Caipipendi, los ingresos fiscales que ha recibido este departamento se han incrementado considerablemente.

Gráfico N° 11

Chuquisaca: Transferencias por Regalía Departamental de 11%
En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en Memoria de la Economía Boliviana 2018, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como se observa en el gráfico anterior, de un total de 565 millones de dólares que ha recibido el departamento de Chuquisaca por concepto de regalía, en el periodo 2005–2020, el 50% correspondió a los años 2012 y 2015, cuando el precio de exporta-

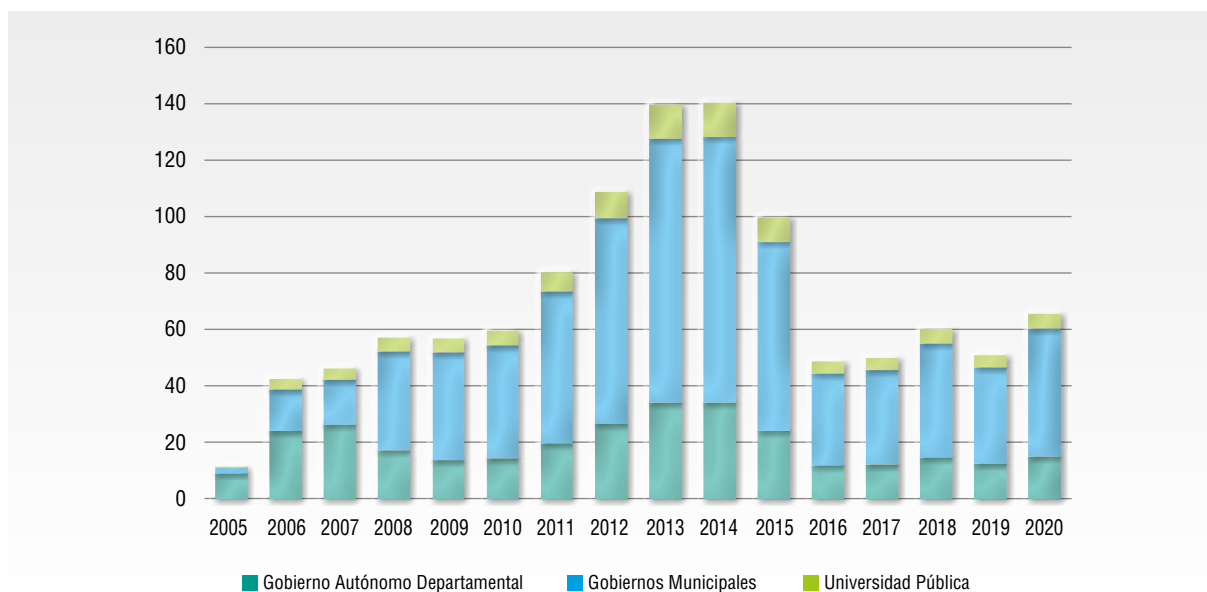


ción de gas natural alcanzó su punto más alto y, de forma simultánea, se incrementó la producción en los bloques de San Alberto, San Antonio (campo Sábalo) y Caipipendi (campos Margarita y Huacaya).

Con relación al IDH, este es un impuesto de amplia distribución dado que beneficia a gobernaciones, municipios y universidades públicas en todo el país y, desde estas instancias, se realizan retenciones automáticas para aportes a la Renta Dignidad y al Fondo de Educación Cívica. Sin embargo, esta desagregación de los ingresos percibidos por IDH no se encuentra disponible, por lo que en el siguiente gráfico se presenta el IDH destinado al Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca, así como a los 29 municipios del departamento y a la universidad pública.

Gráfico N° 12

Chuquisaca: Transferencias por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)
En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en Memoria de la Economía Boliviana 2020, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

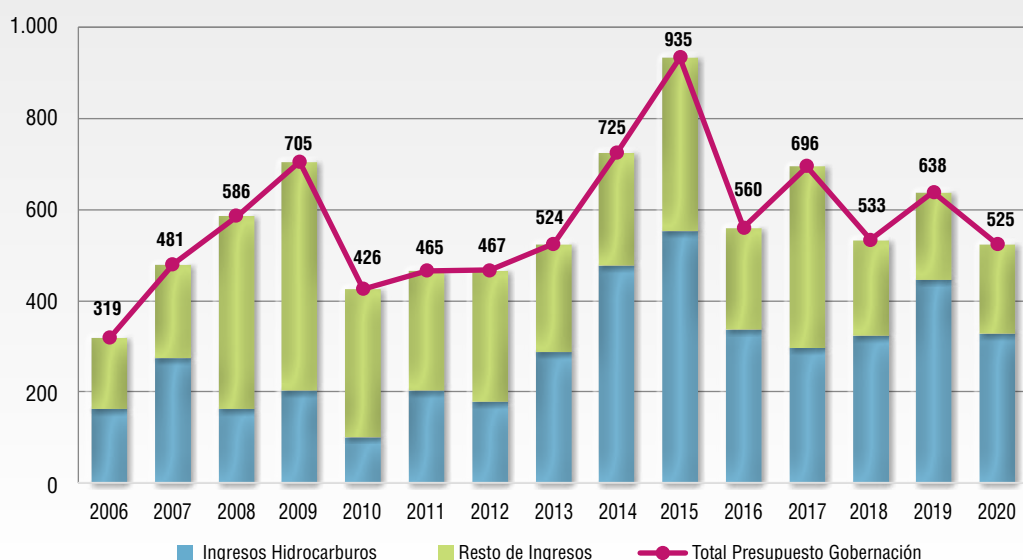
La distribución del IDH beneficia principalmente a los gobiernos municipales que, en el caso de Chuquisaca, percibieron en promedio el 60% de los ingresos por este concepto en el periodo 2005–2020. Y al igual que en el caso de la regalía, los años de mayores ingresos fiscales por concepto de IDH fueron los comprendidos en el periodo 2012–2015; sin embargo, a partir del comportamiento de las variables macroeconómicas es posible advertir que estos ingresos no fueron apropiadamente invertidos en el desarrollo de otros sectores económicos debido a que a partir del año 2015, en adelante, no se observan señales de cambio en los mismos; por el contrario, como se verá más adelante, se inició un periodo marcado por la contracción de ingresos fiscales y problemas para cubrir los gastos e inversión pública.

5. Presupuesto de la Gobernación

A partir de información disponible en la serie de cartillas: ¿En qué gastarán el dinero los gobiernos departamentales? 2006–2020, a partir de los datos consignados en el Presupuesto General de la Nación, para cada año, en la siguiente gráfica se muestra la relación entre los ingresos provenientes por la explotación de hidrocarburos (regalía departamental e IDH) y el resto de ingresos para el Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca.

Gráfico N° 13

Chuquisaca: Presupuesto de ingresos del Gobierno Departamental de Chuquisaca
En millones de bolivianos



Fuente: Elaboración propia con base en cartillas: ¿En qué gastarán el dinero los gobiernos departamentales?, Fundación Jubileo.

La regalía departamental total que recibe el departamento de Chuquisaca, sumada al IDH, sin incluir las transferencias del Gobierno General para pagos delegados, coparticipación tributaria del IEHD para universidades, el pago de la Renta Dignidad y el Fondo de Educación Cívica representa, en promedio, 50% del presupuesto del Gobierno Departamental. Asimismo, en el periodo 2006–2020, el presupuesto del Gobierno Departamental de Chuquisaca ha tenido un crecimiento promedio de 6%, explicado principalmente por el incremento en los ingresos por concepto de regalía departamental.

Otro elemento importante a considerar en el debate sobre la generación y distribución de ingresos en el departamento de Chuquisaca es que los ingresos categorizados como recursos propios apenas representan un promedio de 7% del total. Esta fuente de ingreso, a diferencia de los demás, es resultado del esfuerzo recaudador de esta Entidad Territorial Autónoma que, por su resultado, es recomendable que sea debatido a nivel departamental, con el objeto de identificar nuevas fuentes de generación de ingresos fiscales y desarrollar capacidades recaudadoras en sus instituciones.

Un elemento común que tiene tanto el Gobierno nacional como los gobiernos subnacionales con relación a los ingresos por concepto de regalías e IDH es la ausencia de información sobre el uso que les dan a estos recursos, que por su origen (recurso natural no renovable, comercializado a precios volátiles) deberían tener un seguimiento y control detallado.

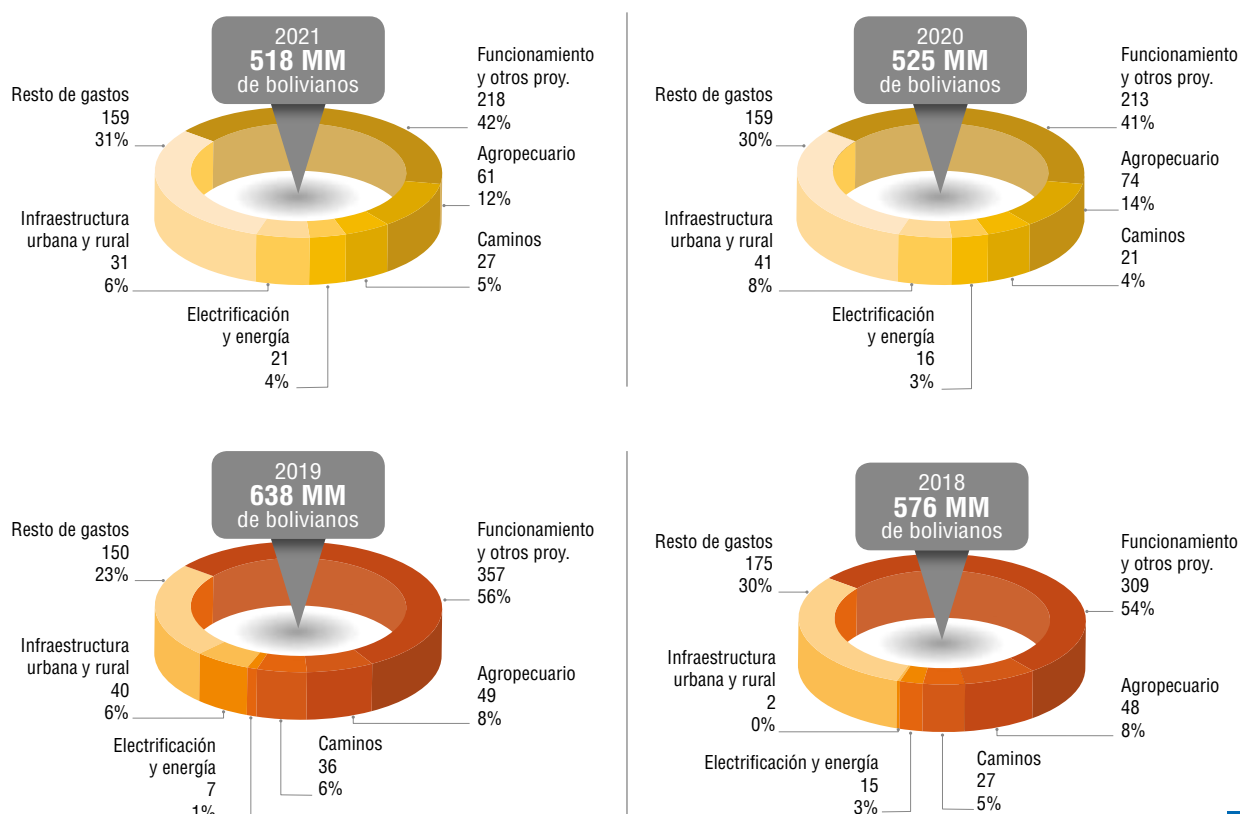


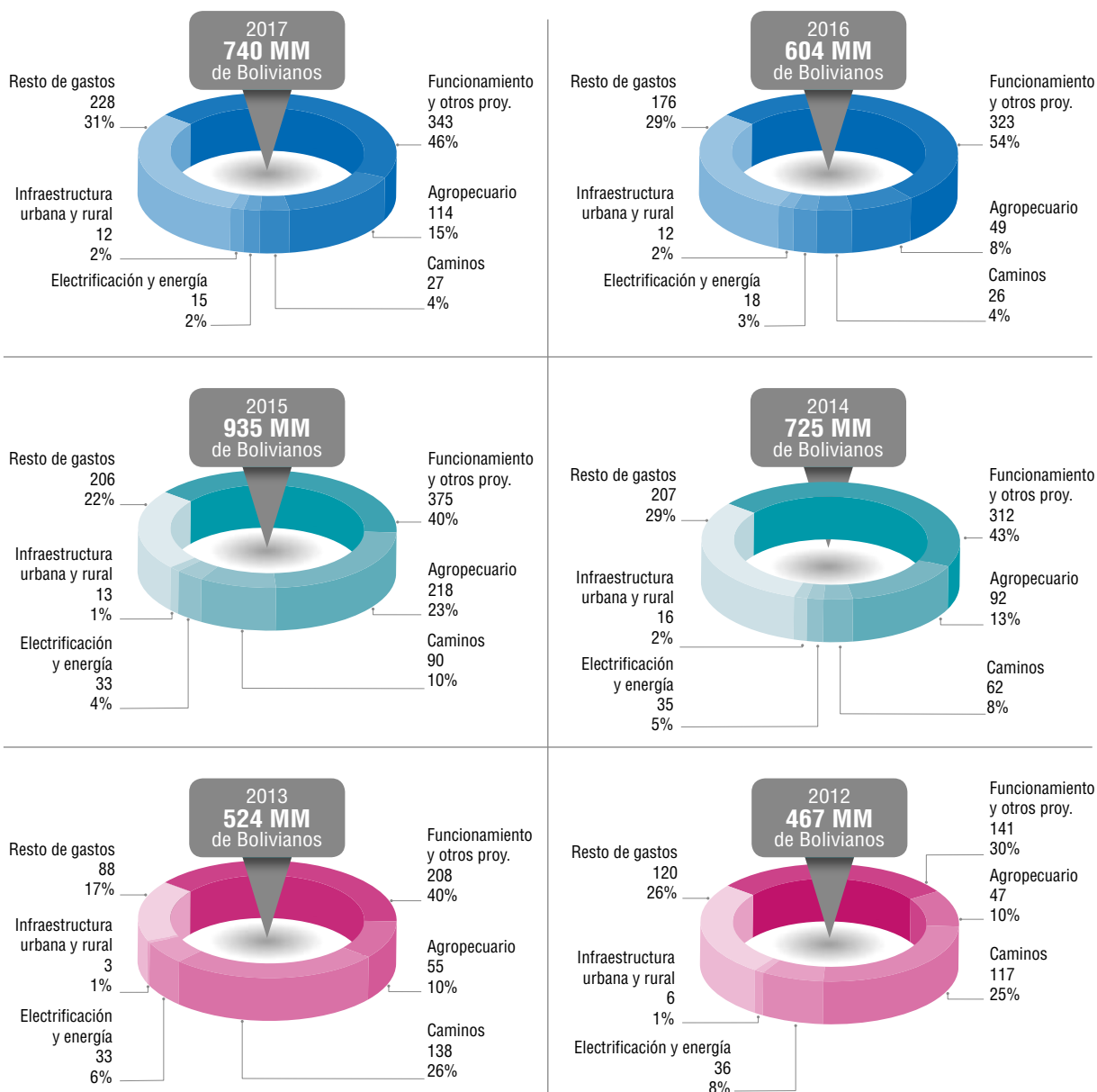
6. Uso de la renta petrolera

No existe información sobre el uso específico que el Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca les ha dado a los ingresos que perciben por concepto de regalía departamental e IDH; no obstante, una aproximación es la composición del presupuesto de ingresos departamentales que se muestra en los siguientes gráficos, sin incluir las transferencias para el pago de la Renta Dignidad y el Fondo de Educación Cívica, pagos delegados del nivel central y coparticipación del IEHD para la universidad pública.

Gráfico N° 14

Chuquisaca: Composición del presupuesto departamental 2012 - 2021





En los gráficos anteriores se observa, en primera instancia, que el presupuesto del Gobierno Departamental de Chuquisaca tuvo un incremento promedio de 19% en el periodo 2012–2015, impulsado por el incremento en los ingresos por concepto de regalías e IDH, y luego cayeron en un promedio de -7% por la misma razón. En el periodo 2012–2020, el gasto en funcionamiento y otros programas fue el más importante y, en promedio, representó 42% del total presupuestado, seguido en importancia por la inversión en el sector agropecuario, con 13%, caminos con 11%, electrificación y energía con 4% e infraestructura urbana y rural con 3%; siendo que el restante 27% fue destinado a diferentes sectores.

Lamentablemente, muy a pesar de la experiencia ya vivida por Chuquisaca en la década de los años '70 y '80 del siglo pasado con el boom del petróleo, no se ha implementado en el departamento un fondo de ahorro o un fondo de estabilización. El primero habría sido importante para asegurar un mínimo de sostenibilidad para gastos e inversiones fundamentales; es decir, salud, educación y empleo, en el mediano y largo plazo; en tanto que el segundo sería de gran utilidad en momentos como el que atraviesa el país desde el año 2015, marcado por una contracción de ingresos por concepto de regalías e IDH debido a la caída en la producción de hidrocarburos y las oscilaciones en los precios internacionales del petróleo, situación que ha obligado a los niveles subnacionales a recortar sus gastos e inversiones.



7 Conclusiones y recomendaciones

- Bolivia presenta una doble dependencia a la explotación de hidrocarburos. La primera es de carácter energético y la segunda, probablemente más compleja por sus implicancias, es la de carácter fiscal. Si bien los ingresos del Gobierno General (Gobierno central, gobiernos departamentales y municipales) dependen en promedio del 35% de la explotación de hidrocarburos, las realidades específicas son mucho más complejas. El presupuesto del Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca depende, en promedio de los últimos cinco años, en 59% de los ingresos que percibe por regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
- La ley vigente para el sector hidrocarburos data del año 2005 y fue concebida desde un enfoque distributivo y de captura de mayor renta en favor del Estado; pero se descuidó el desarrollo sostenible y a largo plazo de este sector, sin generar condiciones que viabilicen tanto la inversión extranjera como la de la propia empresa nacional. Asimismo, esta política hidrocarburífera, aún vigente, omitió establecer criterios y condiciones para orientar la renta hidrocarburífera al desarrollo económico de otros sectores generadores de valor agregado y empleo, así como a mejorar las condiciones sociales de la población vulnerable con criterios de sostenibilidad de largo plazo.
- Durante los últimos 16 años, el Estado se ha quedado, en promedio, con 81% de la renta hidrocarburífera que percibe el país por la explotación de hidrocarburos, la cual, además, es ampliamente distribuida en el país; sin embargo, esta importante participación no ha sido utilizada para diversificar la economía ni generar ahorro para garantizar la sostenibilidad del gasto e inversión social en el mediano y largo plazo.
- Como departamento productor de hidrocarburos, Chuquisaca percibió aproximadamente 1.680 millones de dólares por regalía departamental e IDH, en el periodo 2005–2020, que beneficiaron al gobierno departamental, municipios y universidad pública. Sin duda, estos ingresos fueron impulsados por el incremento en el precio internacional del petróleo que incidió en el precio de exportación de gas natural, así como



por la mayor explotación de las reservas en los campos de San Alberto, Sábalo y Margarita; especialmente por la participación departamental en la explotación de este último.

- El principal rubro de gastos en el presupuesto del Gobierno Departamental de Chuquisaca, durante los años 2005 a 2020 fue el de funcionamiento y otros programas, seguido por el sector agropecuario y el de transporte y caminos. Sin embargo, no se dispone de información específica que muestre el uso y destino de los ingresos por concepto de regalías e IDH en este periodo de tiempo.
- Lamentablemente, la población no cuenta con acceso a los datos de ejecución del presupuesto del Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca de los últimos 15 años, a fin de evaluar los ingresos efectivamente percibidos por concepto de regalía e IDH hasta el año 2020, así como el uso que esta instancia le habría otorgado a los mismos. Producto de esta situación, para la elaboración del presente documento se tuvo que acudir a la Memoria de la Economía Boliviana 2020 publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, evidenciando que la falta de acceso a información es también un problema de los niveles subnacionales.
- Tanto la distribución de la renta petrolera al interior del departamento de Chuquisaca como el uso que cada instancia le otorga a estos recursos deben ser resultado de un amplio debate departamental en el que participen diferentes actores políticos, sociales, empresariales, organizaciones de productores, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil; con el objeto de identificar otras potencialidades económicas, sectores vulnerables que deben ser atendidos, mecanismos de generación de ingresos fiscales propios, instrumentos de evaluación y control al uso de la renta hidrocarburiífera, y la creación de un fondo de ahorro o estabilización que permita prever las oscilaciones de los precios internacionales de los hidrocarburos, así como en las condiciones para la producción.
- Finalmente, es importante promover en el país el debate sobre los términos y condiciones que deberá tener la transición energética hacia modelos sostenibles y sustentables, pero que a la vez requieren de una transición económica que permita disminuir la dependencia fiscal a los sectores extractivos y desarrollar otras potencialidades económicas, así como una serie de reformas que promuevan este objetivo en el mediano y largo plazo.





@JubileoBolivia



Fundacion Jubileo



@fundacionjubileo



Fundación Jubileo

www.jubileobolivia.org.bo