

Distribución y uso de la **RENTA HIDROCARBURÍFERA** en **TARIJA**





DIRECTOR: Juan Carlos Núñez V.

COORDINADOR GRAL.: Waldo Gómez R.

ELABORACIÓN: Raúl Velásquez V.
Sandra Sánchez C.

EDICIÓN: Jorge Jiménez Jemio

DIRECCIÓN: Calle Quintín Barrios N° 768
A media cuadra de Plaza España - Sopocachi

TELEFAX: (591-2) 2125177

CORREO ELECTRÓNICO: fundajub@entelnet.bo

2020 Bolivia

CONTENIDO

1	Tarija y el sector hidrocarburos.....	5
2	Propiedad y gestión del recurso hidrocarburífero	8
3	Distribución de la renta petrolera nivel nacional.....	10
	3.1. Regalías.	10
	3.2. Participaciones.....	11
	3.3. IDH.	11
	3.4. Participación de YPFB.....	13
	3.5. Impuestos Nacionales.....	14
4	Ingresos por renta petrolera Tarija	18
5	Presupuesto de la Gobernación.....	21
6	Uso de la renta petrolera.....	23
7	Conclusiones y recomendaciones.....	26

INTRODUCCIÓN

Bolivia experimentó, durante el periodo 2009 al 2014, notables índices de crecimiento en lo que refiere a su Producto Interno Bruto (PIB), así como un incremento en el nivel de consumo de la población, acompañado de una importante reducción de la pobreza y desigualdad en varios departamentos del país, resultados que, en gran medida, han sido explicados por los elevados precios internacionales de las materias primas que el país exporta. Sin embargo, tras una caída considerable en los precios internacionales del barril de petróleo desde el año 2015, el panorama se ha tornado sombrío y representa un desafío para el país desarrollar políticas que busquen aplacar los efectos macroeconómicos y fiscales de este nuevo contexto, y su efecto en los ingresos por exportaciones.

Este documento, de manera inicial, apunta a analizar el régimen fiscal aplicado a la actividad hidrocarburífera en Bolivia, y en particular en el departamento de Tarija, principal productor de hidrocarburos en el país. Si bien en el periodo de altos precios internacionales del petróleo e incremento de producción se han registrado los mayores ingresos fiscales por concepto de regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), la clara muestra que los mismos no han sido bien invertidos es el retroceso en los indicadores económicos con previsible efectos sociales en el corto y mediano plazo.

En promedio, a nivel nacional, 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 de Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba es mucho más compleja aún; de hecho, en el primero que se caracteriza por ser el principal productor de hidrocarburos, la dependencia del sector hidrocarburos significa el 70% de los ingresos fiscales disponibles para gastos e inversión pública.

Finalmente, a pesar de que no se cuenta con información pública sobre el uso que los niveles 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 Tarija en los últimos 10 años, en los que los grandes ausentes son fondos de ahorro o de estabilización que hubiesen permitido garantizar 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.

En este sentido, a través de este documento se pretende aportar al debate nacional y subnacional, cada vez más urgente, sobre el uso estratégico que debe tener la renta que el país obtiene por la explotación de hidrocarburos, en tanto se mantienen las condiciones comerciales y de producción de este recurso y que debiera servir para promover el desarrollo económico y social desde un enfoque de sostenibilidad para el largo plazo.

1.

TARIJA Y EL SECTOR HIDROCARBUROS

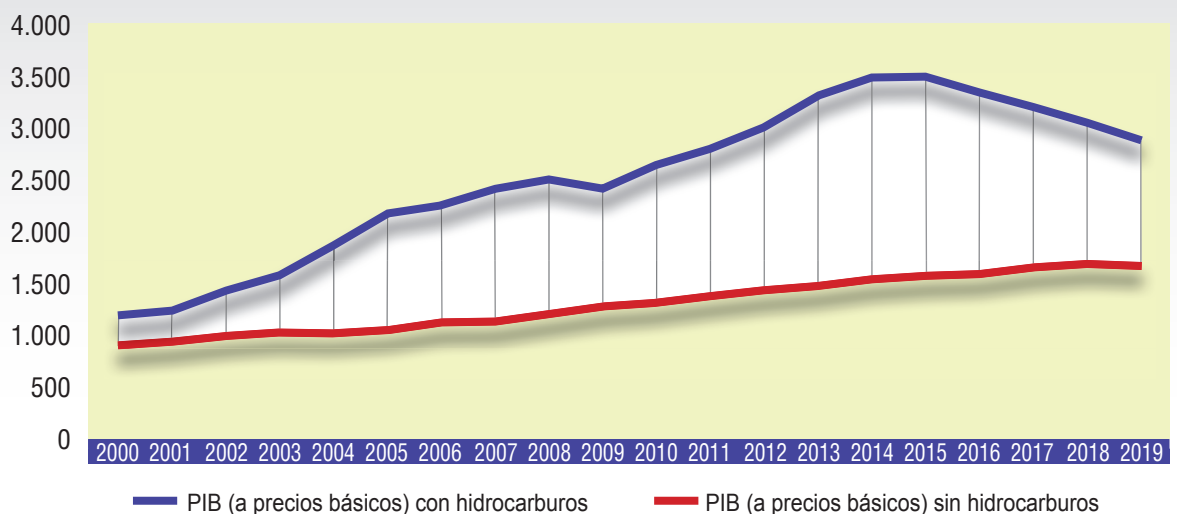
En Bolivia, cuatro departamentos son productores de hidrocarburos: Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba. No obstante, el caso de Tarija resulta ser el de mayor importancia por su contribución a la producción nacional, tanto en términos históricos –dado que en esa región se perforó el pozo Bermejo, el año 1924-, como por su aporte a la producción nacional desde ese tiempo.

En este sentido, el sector hidrocarburos se constituye en la actividad más importante para la economía del departamento de Tarija; particularmente desde mediados del año 1999 con el inicio de la exportación de gas natural a Brasil, debido a que cerca de 65% de la producción de hidrocarburos del país, específicamente gas natural, provino de ese departamento.

Como se aprecia en el siguiente gráfico, el Producto Interno Bruto (PIB) a precios básicos, y medido en términos constantes, para el departamento de Tarija (línea azul) se multiplicó en 2,5 veces entre el año 2000–2019, aunque llegó a triplicarse para el año 2015 (momento de mayor producción de gas natural). Sin embargo, si al PIB del departamento se le descuenta el sector hidrocarburos se observa que el mismo se reduce prácticamente a la mitad (línea roja).

GRÁFICO N° 1

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

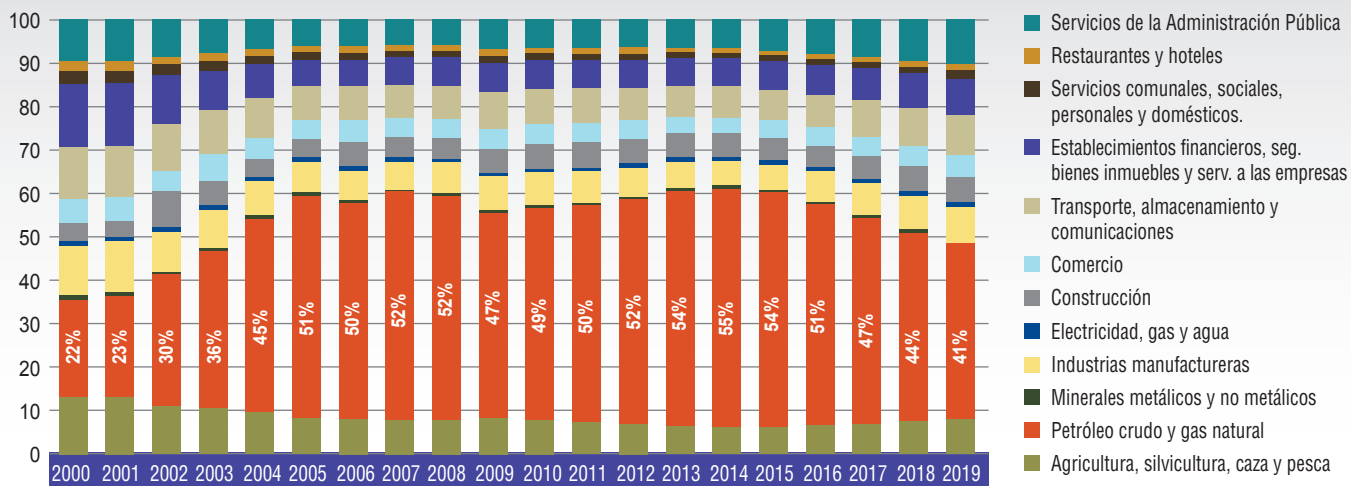


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

En términos porcentuales, el sector hidrocarburos representa, en promedio, el 45% del PIB departamental de Tarija entre los años 2000 y 2019, como se aprecia en el siguiente gráfico, siendo la región en la que mayor importancia tiene este sector. Si bien las empresas petroleras se encuentran asentadas en el departamento de Santa Cruz, lo cierto es que los principales campos productores de hidrocarburos en este periodo de tiempo: San Alberto, Sábalo y Margarita se encuentran en Tarija, lo que incide significativamente en su PIB.

GRÁFICO N° 2

Tarija: Composición porcentual Producto Interno Bruto a precios básicos
En millones de bolivianos constantes de 1990 / En porcentaje



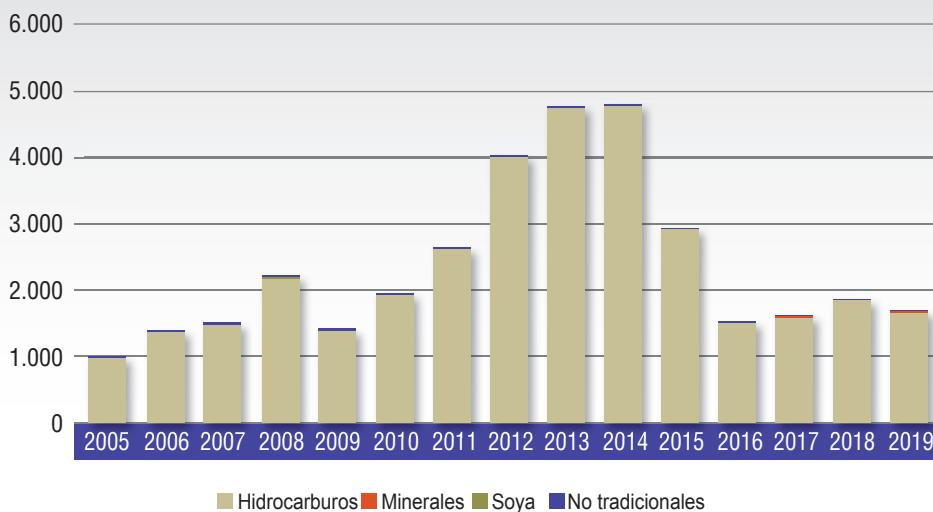
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

Además del sector hidrocarburos, el siguiente sector en importancia, con un promedio de 9% de participación sobre el total, es el de agricultura, silvicultura, caza y pesca. Sin embargo, uno de los sectores económicos que mayor crecimiento tuvo en el periodo 2000–2019 fue el de la construcción, probablemente porque es uno de los que mayores beneficios recibió por las dinámicas económicas que generan las regalía e IDH.

En cuanto a las exportaciones, como se aprecia en el siguiente gráfico, las mismas corresponden básicamente a hidrocarburos.

GRÁFICO N° 3

Tarija: Ingresos por Exportaciones Tradicionales y No Tradicionales
En millones de dólares americanos

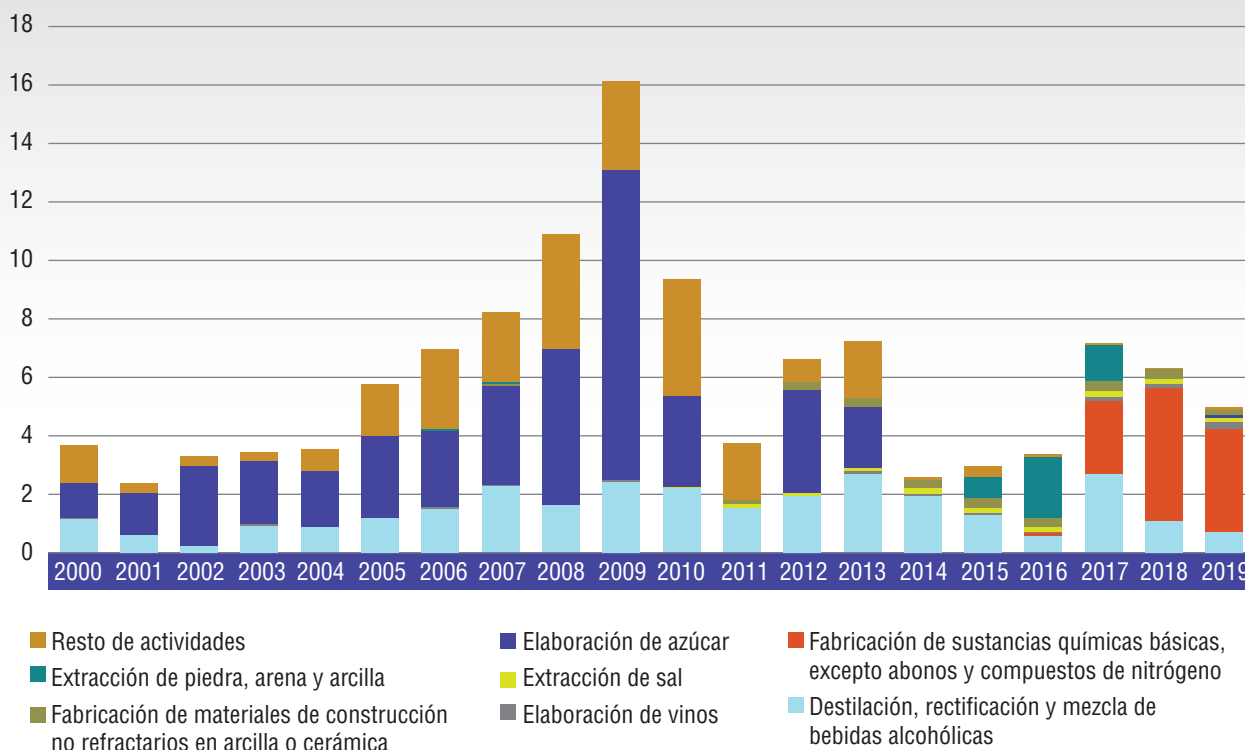


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

Aunque las exportaciones no tradicionales representan, en promedio, apenas 0,4% de los ingresos que el departamento percibe por exportaciones, los sectores que representaron un mayor aporte fueron: elaboración de azúcar, destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas; y, recientemente, figura el de fabricación de sustancias químicas básicas, como se aprecia en la siguiente gráfica.

GRÁFICO N° 4

Tarija: Ingresos por Exportaciones No Tradicionales
En millones de dólares americanos



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 del sector hidrocarburos; por tanto, la economía tarijeña, sin el sector hidrocarburos, se ve reducida significativamente. Esta situación se debe a que los principales campos productores de gas natural e hidrocarburos líquidos se encuentran en este departamento y contribuyen con aproximadamente 65% de la producción nacional de estos hidrocarburos.

Esta situación ha hecho que el departamento de Tarija sea el principal beneficiario de las regalías hidrocarburíferas e IDH en los últimos 15 años, como se verá más adelante. En este periodo, el departamento se benefició con cerca de 4.921 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, por las características de distribución de los ingresos tributarios establecidas en la política fiscal boliviana, es poco probable que algún otro sector económico pueda generar en el corto plazo ingresos fiscales para el departamento similares a los que percibe por la explotación de hidrocarburos, resulta necesario comprender, por una parte, que la diversificación económica es un resultado que se alcanza en el largo plazo y que requiere de un periodo de maduración; y por otra, que la explotación de recursos naturales no renovables (y además contaminantes) no es sostenible en el tiempo, por lo que resulta altamente peligroso que una economía dependa excesivamente de esta actividad.

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 definidas en la Constitución Política del Estado, aprobada en febrero de 2009. El artículo 359 señala 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.

Asimismo, el artículo 361 de la Constitución establece que 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 en la que solo actúa el Nivel Central, sin considerar requisitos que podrían ser relevantes para los niveles locales, como el tema ambiental o la contratación de bienes y servicios que esa zona produce.

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 del Estado. 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 autónomico y de la Constitución Política del Estado no ha existido la capacidad política y social en Tarija para 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 de 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 notar que ni ésta 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.

Por otra parte, la Regalía Nacional Compensatoria fue creada el 7 de marzo de 1988, mediante Ley N° 981, estableciéndose una alícuota de 1% aplicable sobre la producción nacional

¹ La ley del 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".



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, como se verá en la sección 3, 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 de 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 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% en favor de YPFB que debía ser transferida al TGN; sin embargo, en ningún caso se mencionaba el destino que deben tener estos recursos.

3.3. IDH

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) fue creado con la Ley de Hidrocarburos N° 3058, promulgada el 17 de mayo de 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 el 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%
				Fondo Educ. Cívica 0,2%
			Departamentos No Productores 31,25%	Gobiernos Departamentales 24,39%
				Fondo Educ. Cívica 0,2%
			Universidades Públicas 8,62%	Fondo Educ. Cívica 0,2%
		Tesoro General de la Nación (TGN) 52,25%	Fondo Indígena 5%	Renta Dignidad 30%
				Fondo Educ. Cívica 0,2%
			Fondo Compensación (LPZ-CBBA-SCZ) 9,5%	
			Fondo Uso de Gas Natural 5,0%	
			Fondo Compensación Departamentos Productores Variable	
			FF.AA. y Policía Nacional Variable	
	Saldo TGN Variable	Renta Dignidad 30%		
		Fondo Educ. Cívica 0,2%		

Como se puede observar 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; 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 de cuentas clara por parte de cada beneficiario sobre la forma en que se gastaron los recursos recibidos por 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 de 2015, el Gobierno del ex presidente 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 Impuesto Directo a los Hidrocarburos (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 esa época 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.

Si bien por la falta de exploración hidrocarburífera en Bolivia resultaba necesario debatir y formular políticas orientadas a promover esa actividad, el IDH no debiera ser empleado para este tipo de objetivos en el marco de lo establecido en el citado 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 recursos 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 6.000 millones de dólares desde el año 2007, sin que exista normativa alguna que regule su uso y destino.

Han transcurrido cinco años desde la aprobación de la Ley N° 767 y, finalmente, se ha podido conocer que hasta mayo de 2020 el FPIEEH habría acumulado aproximadamente 524,7 millones de dólares desde su creación, cifra muy pequeña para financiar las cuantiosas inversiones en exploración que demanda el sector luego de 10 años de rezago en la misma. Pero, además de ello, el monto acumulado no ha cuadruplicado el monto del IDH que ha sido retenido a los beneficiarios del IDH ni tampoco ha permitido duplicar las reservas de gas, como lo había anunciado el entonces Ministro de Hidrocarburos el año 2015.

Recientemente, el Gobierno promulgó la Ley N° 1307 de Suspensión Temporal y Reasignación de Recursos del FPIEEH - Ante el Covid 19, que tiene por objeto suspender temporalmente la retención del 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 del coronavirus y desarrollen acciones para garantizar la seguridad alimentaria y el fortalecimiento de las actividades productivas; sin embargo, 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 del año 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 a 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



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

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.

3.5. IMPUESTOS NACIONALES

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, en su artículo 58, establece 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, establecen 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:

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%
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 a 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.	Gobiernos municipales 20% Universidades públicas 5%
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, kerosén, 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 las 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 la información de la Memoria de la Economía Boliviana, elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que comprende el periodo 2005–2018. 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, el cual continúa en plena vigencia.

Como se ha mencionado anteriormente, la Regalía Departamental de 11% sobre la producción departamental fiscalizada beneficia a los departamentos productores de hidrocarburos. Para el periodo de análisis, esto comprende a Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca que, en conjunto, recibieron 5.617 millones de dólares americanos durante el periodo 2005–2018.

GRÁFICO N° 5



Del total recibido por los cuatro departamentos productores, Tarija se benefició con 64% del total, seguido por Santa Cruz con 20%, Chuquisaca con 9% y Cochabamba con 7%, respectivamente. 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 y, por tanto, su participación en el total que, para el año 2018, alcanzó a 36% del total. Por su parte, Santa Cruz experimentó el proceso contrario debido al inicio de producción del Campo Incahuasi, el único nuevo en el país en los últimos 15 años, y que ha incrementado sus ingresos por concepto de regalía departamental alcanzando el 43% del total, el año 2018, por su mayor aporte a la producción nacional.

GRÁFICO N° 6

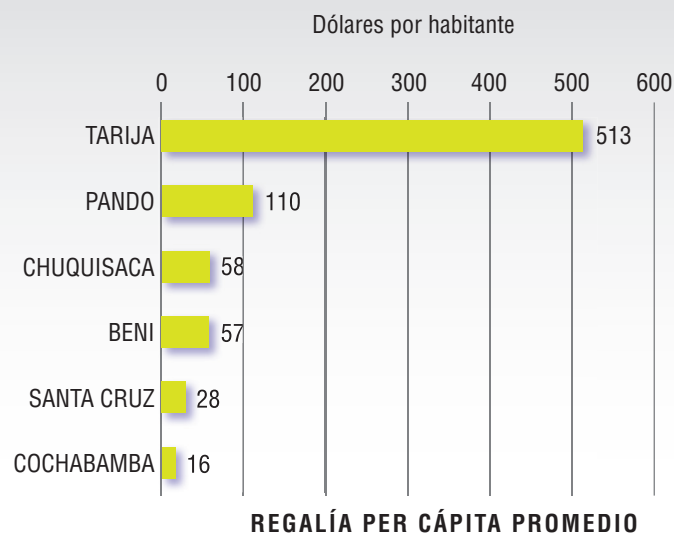


Con relación a la Regalía Nacional Compensatoria del 1% que solo beneficia a los departamentos de Beni y Pando, ambas regiones se han beneficiado de 521 millones de dólares entre los años 2005 y 2018, sin ser productoras de hidrocarburos. Este beneficio fue creado mediante Ley N° 981 de marzo de 1988 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, dicha 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 medir 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° 7

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



Otro aspecto que resulta importante considerar es la regalía por habitante en cada uno 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 estas dos regalías destaca Tarija que ha percibido, en promedio, 513 dólares por habitante entre 2005 y 2018, 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 le 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° 8



Con relación a la participación a 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 2005–2018 ésta alcanzó a los 3.233 millones de dólares; lamentablemente 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 resuelta en una futura ley sectorial.

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Hidrocarburos N° 3058 creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) con una alícuota de 32% aplicable sobre la producción fiscalizada, por lo que funciona de manera similar a la de las regalías. Este impuesto, si bien surgió como respuesta al Referéndum Nacional del año 2004, cuando se estableció que el Estado se quede con al menos el 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° 9



En el periodo 2005–2018, los niveles subnacionales y las universidades públicas de los 9 departamentos recibieron 10.796 millones de dólares por concepto de IDH, descontando el monto que es destinado a la Renta Dignidad y Fondo de Educación Cívica. En este caso, al igual que las regalías, se tiene muy poca información sobre la distribución y uso que los beneficiarios de este impuesto les dan a los ingresos fiscales que perciben.

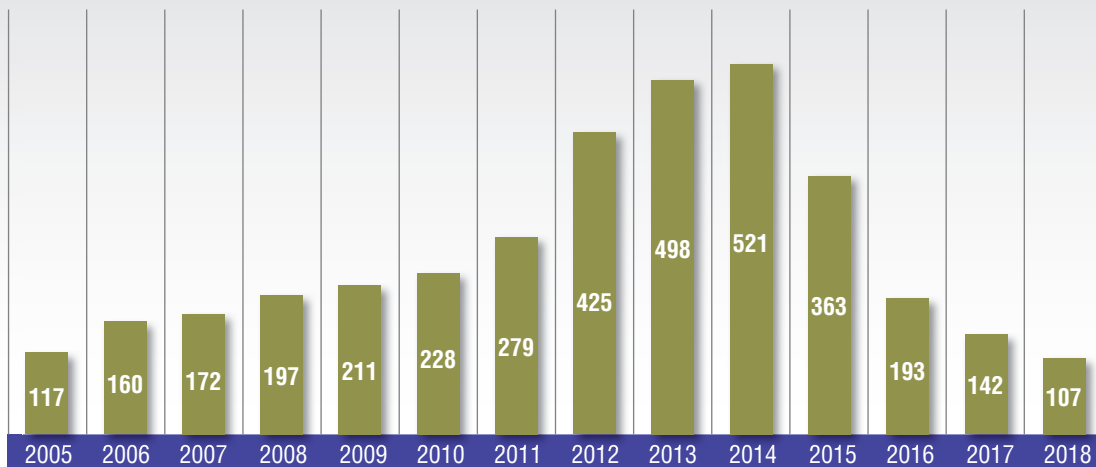
4.

INGRESOS POR RENTA PETROLERA TARIJA

El departamento de Tarija, por ser productor de hidrocarburos, se ha beneficiado tanto de la regalía departamental como del IDH. Por ser el que más gas natural e hidrocarburos líquidos ha aportado a la producción nacional es, sin duda, la región que mayores ingresos fiscales ha recibido por la explotación de estos recursos naturales.

GRÁFICO N° 10

Tarija: Transferencias por Regalía Departamental del 11%
En millones de dólares



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

Como se observa en el gráfico anterior, de un total de 3.612 millones de dólares que Tarija ha recibido en el periodo 2005–2018, el 48% los ha recibido entre los años 2011 y 2014, que es cuando el precio de exportación de gas natural alcanzó su punto más alto y de forma simultánea se incrementó la producción de los tres principales campos productores del país: Sábalo, San Alberto y Margarita, los que se encuentran ubicados en ese departamento.

Por otra parte, de acuerdo con la Ley N° 3038, de abril de 2005, se estableció que la entonces Prefectura del Gobierno de Tarija (actual Gobierno Autónomo Departamental de Tarija) asignará de manera permanente y continua el 45% del monto total recibido por concepto del 11% de las regalías petroleras a favor de la provincia Gran Chaco. La mencionada ley, sienta

un precedente negativo en lo referido a la intromisión del Nivel Central de gobierno en la distribución de un ingreso departamental, como son las regalías. Si bien esa época aún no estaba vigente el modelo autonómico en el país, lo cierto es que la medida es adoptada sin un consenso o consulta departamental escrita.

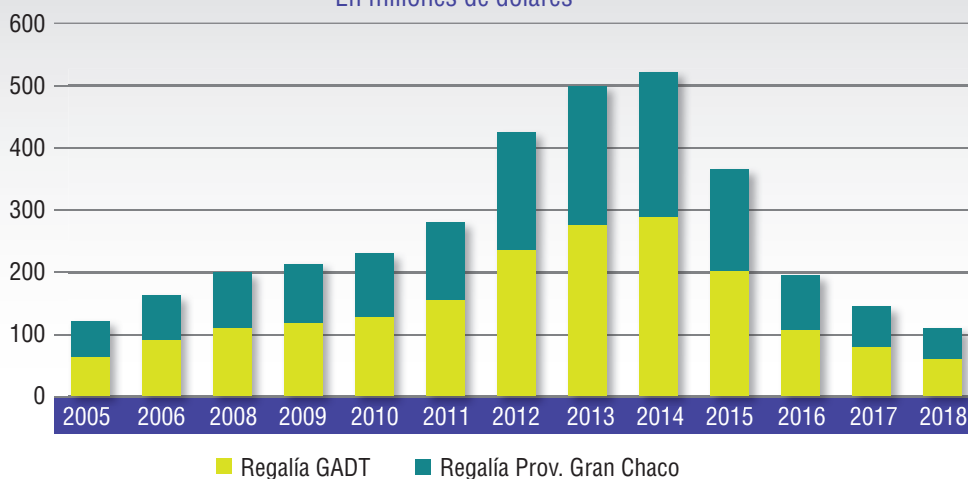
Posteriormente, en octubre de 2009, el Gobierno del ex presidente Evo Morales promulgó el Decreto Supremo (D.S.) N° 331, el cual establece que YPFB debe asignar de forma directa el 45% de la Regalía Departamental por Hidrocarburos que percibía la Prefectura de Tarija a favor de la provincia Gran Chaco. Es decir que, si bien la Ley N°3038 obligaba a la Prefectura a realizar la transferencia de estos recursos, a partir de este decreto la transferencia la realiza directamente la empresa petrolera nacional sin que el ingreso se efectivice en las cuentas del Gobierno Autónomo Departamental de Tarija (ex Prefectura del departamento de Tarija).

Asimismo, es importante considerar que el D.S. N° 331 fue promulgado en fecha posterior a la vigencia de la Constitución Política del Estado, que fue aprobada en febrero de 2009, por lo que vulnera lo establecido en el artículo 300, numeral I párrafo 36 de la carta constitucional, el cual establece como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales la administración de sus recursos por regalías.

Es así que a partir de la Ley N° 3038 y el D.S. N° 331, el 45% de la regalía departamental por la explotación de hidrocarburos a favor de Tarija ha sido transferida a la provincia de Gran Chaco, quedando el restante 55% para el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, como se muestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 11

Tarija: Regalía Departamental: Gobierno Departamental y Provincia Gran Chaco
En millones de dólares



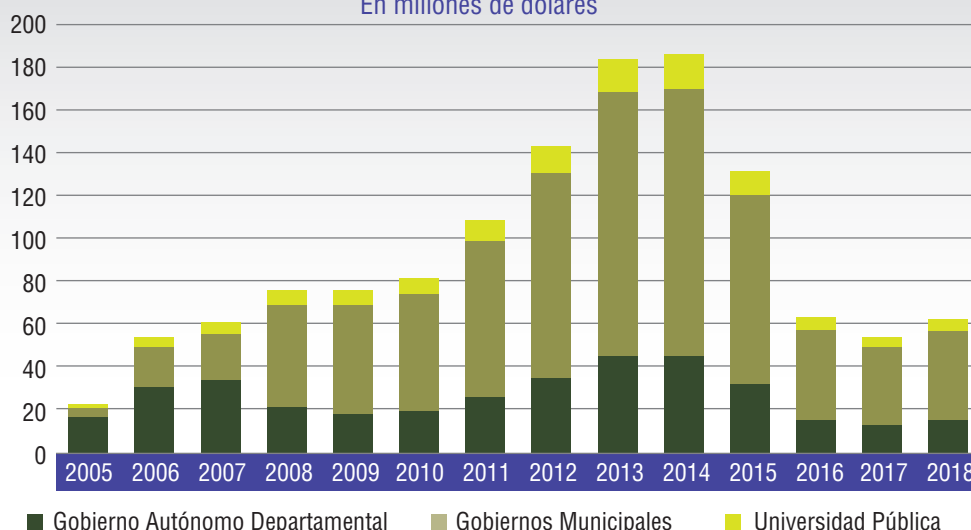
Fuente: Elaboración propia con base en Memoria de la Economía Boliviana 2018, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El D.S. N° 331 establece la distribución del 45% de la regalía departamental de la provincia Gran Chaco de la siguiente manera: 15% a la Subprefectura de Yacuiba, 15% al Corregimiento Mayor de Villamontes y 15% restante al Corregimiento de Caraparí, sin que haya existido ningún acuerdo o pacto fiscal departamental o regional que convenga esta forma de asignar estos recursos. Al igual que la determinación del 45%, no se ha considerado ningún criterio relativo a pobreza, desigualdad u otros que pudieran justificar el beneficio.

Con relación al IDH, es un impuesto de amplia distribución por lo que beneficia a gobernaciones, municipios y universidades públicas, y desde estas instancias se realizan retenciones automáticas para aportes a la Renta Dignidad y 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 Tarija, al conjunto de los municipios del departamento y a la universidad pública.

GRÁFICO N° 12

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



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

Como se aprecia en el gráfico anterior, por la distribución del IDH, este impuesto beneficia principalmente a los gobiernos municipales que, en el caso de Tarija, percibieron, en promedio, 59% de los ingresos por este concepto en el periodo 2005–2018. Asimismo, 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 2011–2014; 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 cambios en los mismos; por el contrario, se inició un periodo marcado por la contracción de ingresos fiscales y problemas para cubrir los gastos e inversión pública.



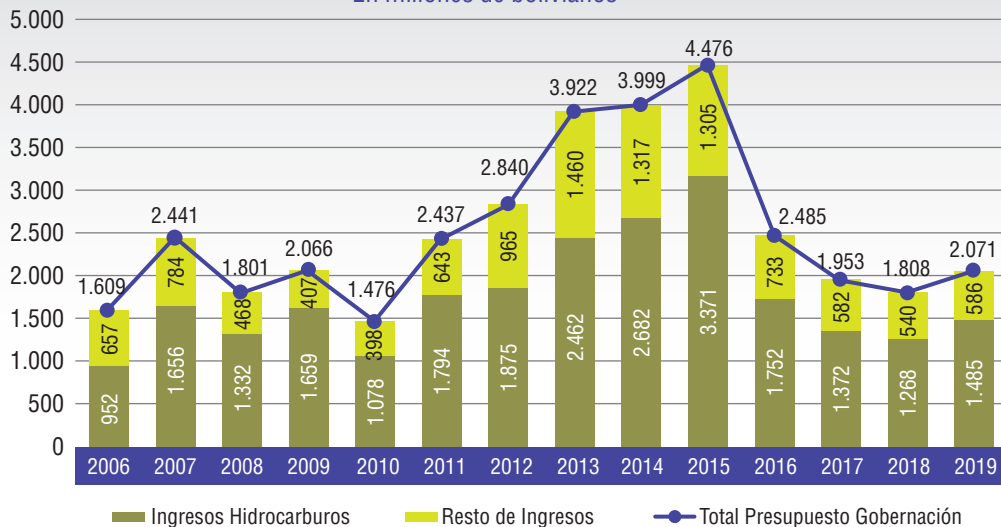
5.

PRESUPUESTO DE LA GOBERNACIÓN

A partir de información disponible en las cartillas: ¿En qué gastarán el dinero los gobiernos departamentales?, que fueron elaboradas con datos consignados en el Presupuesto General de la Nación para cada año, la siguiente gráfica muestra la relación entre los ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos (totalidad de la regalía departamental e IDH) y el resto de ingresos.

GRÁFICO N° 13

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



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

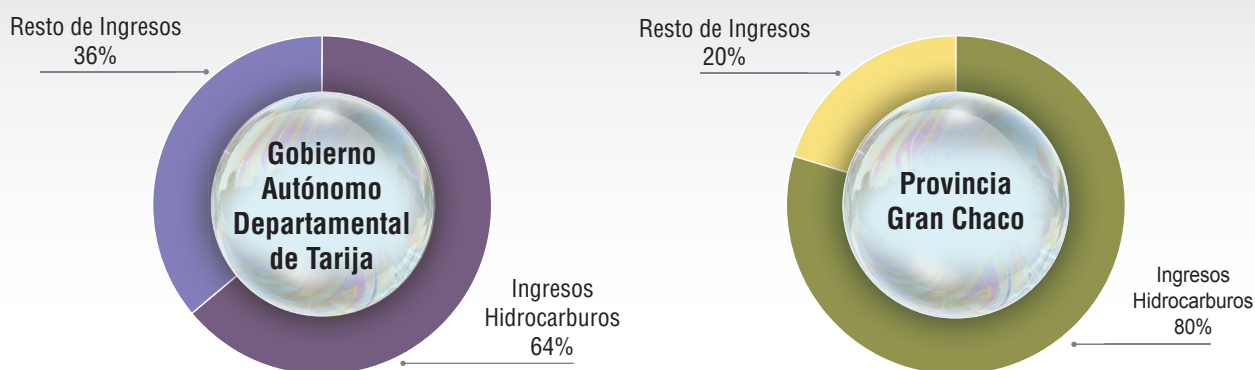
Como se observa en el gráfico anterior, la regalía departamental total que recibe el departamento de Tarija, sumada al IDH, representa 70% del presupuesto del Gobierno Departamental y la provincia Gran Chaco, sin incluir las transferencias del Gobierno General para pagos delegados, coparticipación tributaria del IEHD para universidades, el pago de la renta dignidad y fondo de educación cívica. Asimismo, en el periodo 2006–2019, el presupuesto del Gobierno Departamental de Tarija ha tenido un crecimiento promedio de 7%, explicado por el incremento en los ingresos por concepto de regalía departamental e IDH que registró un promedio de 9%, en tanto que el resto de ingresos tuvo un crecimiento promedio de 4%. Otro elemento importante a considerar en el debate sobre la generación y distribución de ingresos en el departamento de Tarija es que los ingresos categorizados como recursos propios apenas representan un promedio de 1% 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 en el ámbito departamental, con el objeto de identificar nuevas fuentes de generación de ingresos fiscales y desarrollar capacidades recaudadoras en sus instituciones.

Con el objeto de observar la dependencia a los ingresos extractivos que tiene el presupuesto del Gobierno Autónomo Departamental del Tarija y la provincia Gran Chaco, el siguiente gráfico muestra la composición del presupuesto de ingresos de ambas instancias para la gestión 2019. En el mismo se observa que, en el caso del primero, la dependencia es de 64%, en tanto que para el segundo la misma alcanza a 80%. Este aspecto muestra que, para la provincia Gran Chaco, los ingresos que obtiene por su participación de 45% sobre la regalía departamental es sustancial para poder financiar su gasto e inversión pública; sin embargo, resulta importante puntualizar que dicha provincia estaría financiando sus gastos e inversiones con un ingreso que se genera por la explotación de hidrocarburos en todos los campos del departamento de Tarija.

GRÁFICO N° 14

Participación de los ingresos por la explotación de hidrocarburos (regalía e IDH) en el presupuesto del Gobierno Autónomo Departamental de Tarija y la provincia Gran Chaco
Gestión 2019



Fuente: Elaboración propia con base en documento ¿En qué gastarán el dinero los gobiernos departamentales el 2019?, Fundación Jubileo

Asimismo, resulta importante considerar que este tipo de intromisiones del Nivel Central de gobierno, probablemente con el apoyo de dirigencias provinciales, han generado una distorsión en la distribución de los ingresos fiscales del departamento de Tarija. Si bien el 55% de la regalía departamental permanece con el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, esos recursos deben servir para atender los gastos e inversiones en las restantes 10 provincias del departamento; los ingresos por concepto de regalía departamental que ha recibido la gobernación entre 2005 y 2018 han significado un promedio de 428 dólares por habitante. Sin embargo, al realizar similar ejercicio sobre el 45% de la regalía departamental que ha sido transferida a la provincia Gran Chaco, se obtiene que una sola provincia ha contado con aproximadamente 755 dólares por habitante para realizar gastos e inversión pública durante ese periodo de tiempo; es decir, 76% más que el habitante promedio del resto del departamento.

Un elemento común en los ingresos, tanto por concepto de regalía departamental por la explotación de hidrocarburos como por IDH, es la ausencia de información sobre el uso que les dan los beneficiarios de estos recursos, que, por su origen (recurso natural no renovable, comercializado a precios volátiles) deberían tener un seguimiento y control detallado.

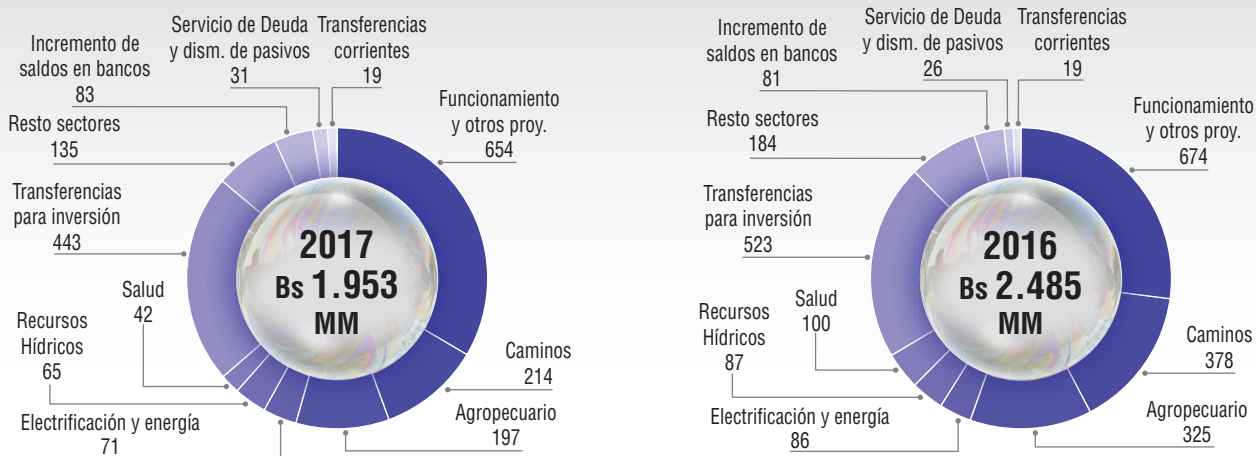
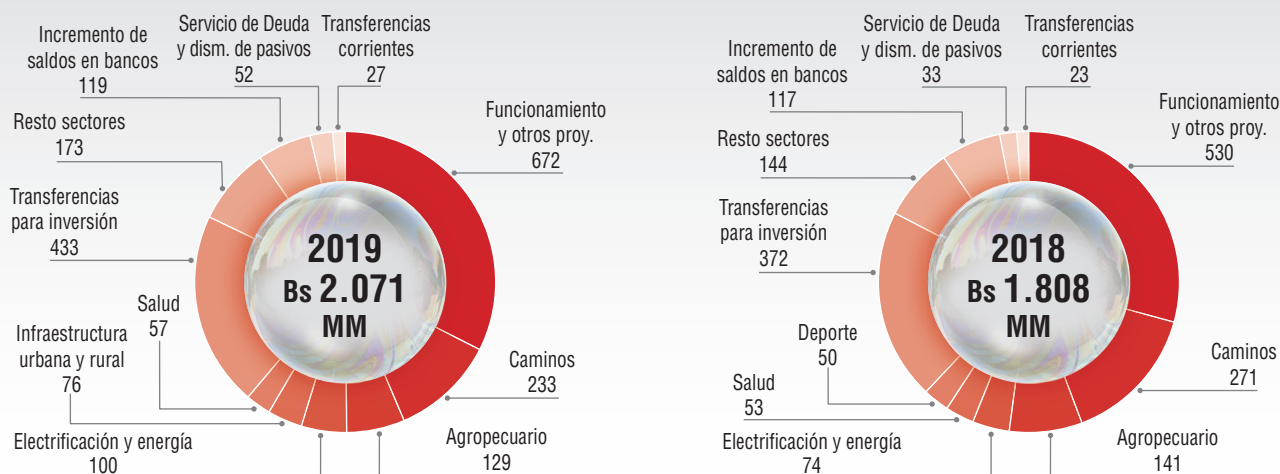
La actual distribución territorial de la regalía departamental que obtiene el departamento de Tarija no responde a un acuerdo o pacto fiscal en el que todos los ciudadanos hayan llegado a un consenso, tampoco considera criterios de pobreza, desigualdad o potencialidad económica, y genera severas distorsiones en el presupuesto de la gobernación y municipios, aspectos que deben ser debatidos entre los diferentes actores sociales, políticos y académicos de esta región del país.

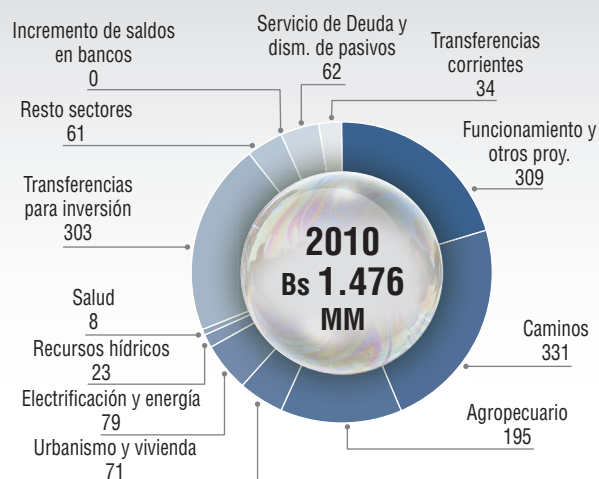
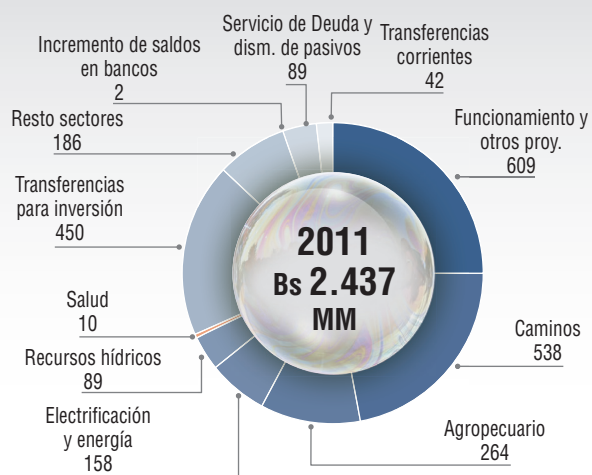
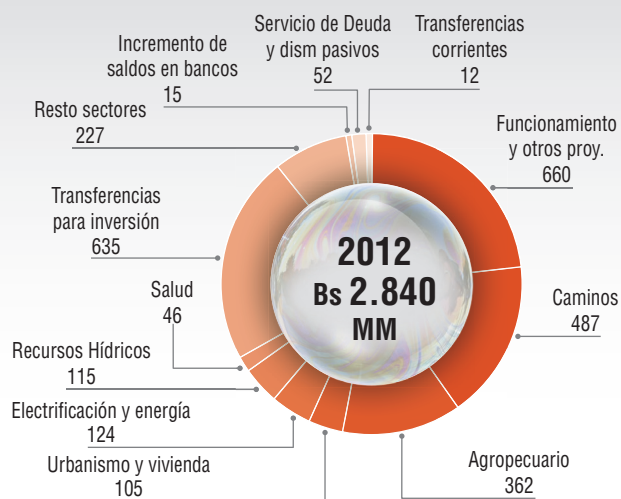
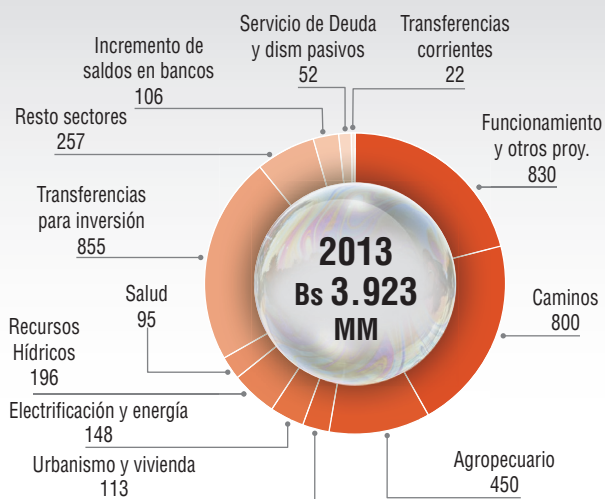
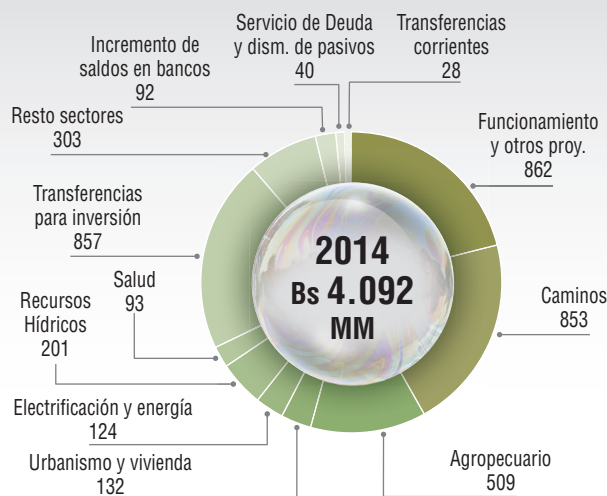
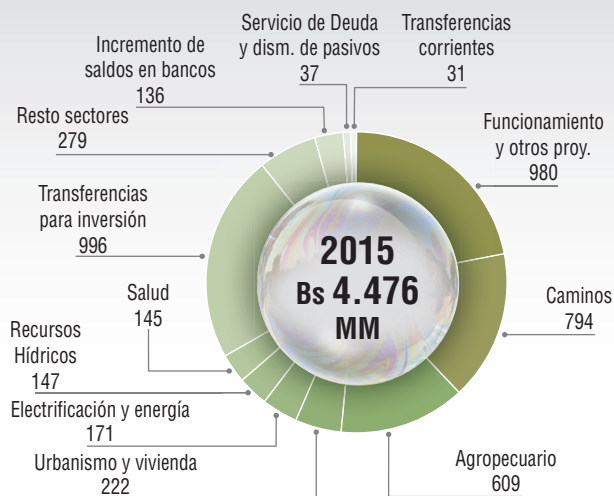
6.

USO DE LA RENTA PETROLERA

No se cuenta con información actualizada y accesible sobre el destino que el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija les ha otorgado a los ingresos por concepto de regalía departamental e IDH. Sin embargo, una aproximación al posible uso de estos recursos es la composición del presupuesto de gastos departamentales (incluido el de la Provincia Gran Chaco) como se muestra en el siguiente gráfico.

Tarija: Composición del Presupuesto Departamental Gestiones 2019 – 2010
En millones de bolivianos corrientes





En los gráficos anteriores se observa, en primera instancia, que el presupuesto del Gobierno Departamental de Tarija (incluyendo la provincia Gran Chaco) tuvo un incremento promedio de 17% impulsado por el incremento en los ingresos por concepto de regalías e IDH, y luego cayeron en un promedio de -10%, por la misma razón. En el periodo 2010–2019 es el de gastos de funcionamiento y otros programas que, en promedio, representa 27% del total presupuestado, seguido en importancia por las transferencias del Gobierno Central para inversiones concurrentes, con una participación promedio de 21% sobre el total.

Asimismo, 85% del dinero restante del presupuesto departamental fue destinado a caminos e infraestructura de transporte (17%), agropecuaria (11%), energía y electrificación 4%, recursos hídricos 3%, salud 2% y el resto de sectores representa un promedio de 7%. Sin duda, el principal ausente en la composición del presupuesto departamental es un Fondo de Ahorro y 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 actual en el que existe una contracción del precio de exportación de gas natural (debido a la caída en el precio internacional del petróleo) que se traduce en un menor ingreso por regalías e IDH y ha obligado a los niveles subnacionales a recortar sus gastos e inversiones, o acudir al crédito interno o externo para pagos comprometidos, pero que al final deberán ser pagados por generaciones futuras.



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 un promedio del 33% de la explotación de hidrocarburos, las realidades específicas son mucho más complejas; el presupuesto del Gobierno Autónomo Departamental de Tarija y de la provincia Gran Chaco dependen en 70% de los ingresos que perciben por regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
- Desde el año 2005, con la Ley de Hidrocarburos N°3058, el país se queda con al menos 50% de la renta hidrocarburífera, la cual es de amplia distribución y beneficia a todos los gobiernos departamentales, municipales, universidades públicas y Tesoro General de la Nación, y mediante estas instancias financia, además, la Renta Dignidad (transferencia de dinero que beneficia a adultos mayores), el Fondo Indígena, Fondo de Educación Cívica, Fondo para promover el uso del gas natural, Policía Nacional y Fuerzas Armadas; lo que muestra la complejidad del problema ante una caída de los ingresos por regalías e IDH, tanto para las finanzas públicas nacionales como subnacionales, así como la necesidad de reformas para poder transitar hacia una economía menos extractiva.
- Es decir, la ley vigente para el sector hidrocarburos desde el año 2005 fue concebida desde un enfoque distributivo y de captura de mayor renta en favor del Estado, pero se descuidó, por una parte, el desarrollo sostenible y a largo plazo de este sector generando condiciones que viabilicen tanto la inversión extranjera como la de la propia empresa nacional. Por otra parte, establecer condicionantes y evaluaciones continuas al uso de la renta hidrocarburífera por el carácter estratégico y finito de este recurso natural, que orienten la misma 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.
- Tarija, como principal departamento productor de hidrocarburos, en el periodo 2005–2018, percibió aproximadamente 4.921 millones de dólares por regalía departamental e IDH que beneficiaron al gobierno departamental, provincia Gran Chaco, 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 que se ubican en su territorio; ambos aspectos permitieron al país, pero en especial a Tarija, contar con un inédito flujo de ingresos fiscales que debió permitir una transformación económica y social sostenible en el tiempo.

- El principal rubro de gastos en el presupuesto del Gobierno Departamental de Tarija, así como de la provincia Gran Chaco, durante los años 2005 a 2018, fue el de funcionamiento y otros programas; en tanto que, en lo referido a inversión pública, cerca de 85% fue destinado a los sectores de infraestructura caminera, sector agropecuario, electrificación, recursos hídricos y salud. 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.
- La distribución de la regalía al interior del departamento de Tarija ha sido impuesta desde el Nivel Central con la activa participación de algunos representantes políticos departamentales. Sin embargo, la misma ya no responde a la realidad actual de la región, debido a que en otras provincias existen campos productores e importantes prospectos que motivan a replantear nuevamente el debate sobre la distribución de la regalía departamental que, además, debiera considerar también criterios de pobreza y desigualdad con el objetivo de aminorar brechas existentes en el entendido de que existe una identificación territorial como departamento.
- Tanto la distribución de la renta petrolera al interior del departamento de Tarija 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 hidrocarbúfera, 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.



www.jubileobolivia.org.bo



@JubileoBolivia



Fundación Jubileo