

Propuesta de criterios para
**Un mejor uso y destino
de la renta petrolera**
en Bolivia



La renta debería financiar
proyectos con impacto en
el desarrollo sostenible

Consejos Departamentales
podrían controlar y evaluar
el uso de la renta

Urgen mecanismos de ahorro
y sostenibilidad frente a la
volatilidad de precios



Director:

Juan Carlos Núñez V.

Coordinador:

Waldo Gómez R.

Elaboración:

Sandra Sánchez C.
Raúl Velásquez G.

Edición:

Jorge Jiménez Jemio

Dirección:

Edificio Esperanza,
Av. Mcal. Santa Cruz N° 2150

Telefax:

(591-2) 2125177 – 2311074

Correo electrónico:

fundajub@entelnet.bo

La Paz-Bolivia
2017



Contenido

	PRESENTACIÓN	5
1	¿Qué es y cómo se compone la renta petrolera?	7
2	Marco legal para la distribución de la renta petrolera	9
	2.1. Regalías	9
	2.2. Participaciones	10
	2.3. IDH	10
	2.4. Participación de YPFB	11
	2.5. Impuestos nacionales	11
3	Diagnóstico de la renta petrolera	13
4	Principios para un mejor uso y destino de la renta petrolera	20
	4.1. Principios generales para el régimen fiscal	20
	4.2. Principios específicos para cada tipo de mecanismo recaudador de la renta	21
	4.3. Propuesta de reforma para ingresos nacionales	22
	4.4. Propuesta de reforma para ingresos departamentales	24
5	Conclusiones	31

Presentación

Bolivia, durante el periodo 2009 a 2013, experimentó notables índices de crecimiento en lo que refiere a su Producto Interno Bruto, 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 han sido explicados, en gran medida, por los elevados precios internacionales de las materias primas que el país exporta.

La exportación de gas natural se ha convertido en una característica de la economía boliviana desde el año 2000 y ha permitido obtener una serie de mejoras en sus resultados macroeconómicos; no obstante, tras una baja sensible de los precios a los cuales se venden estos recursos 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 de precios en las exportaciones.

El presente documento analiza el régimen fiscal aplicado a la actividad hidrocarburífera en Bolivia, partiendo de la parte conceptual, el marco legal y los resultados en materia de distribución, uso y control de la renta petrolera de los ámbitos nacional y regional.

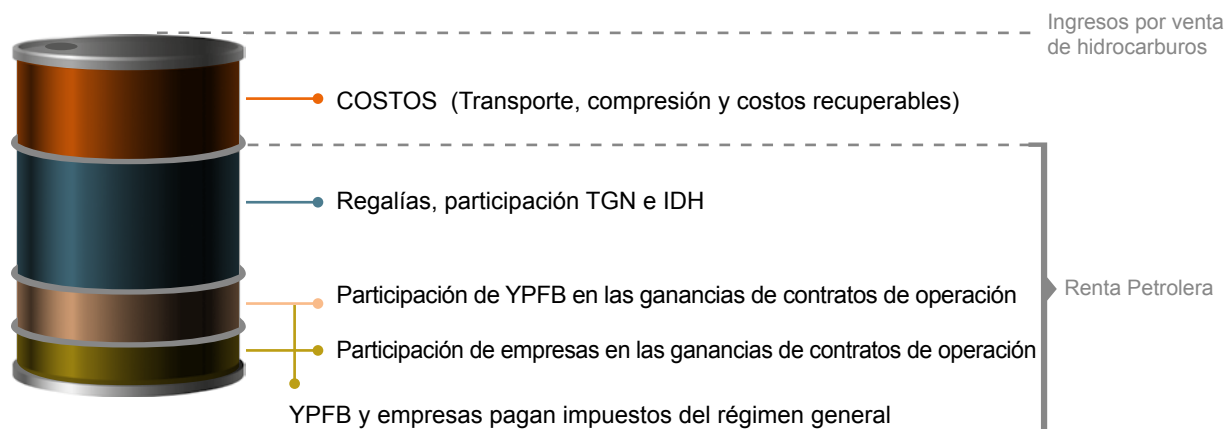
Posteriormente, previo a describir la propuesta que mejore las condiciones actuales de la distribución y uso de la renta petrolera, se describen los principios generales y particulares por cada tipo de ingreso hidrocarburífero, que constituyen la base sobre la cual se desarrolla la presente propuesta.

Finalmente, se describe puntualmente una propuesta para una nueva distribución de los ingresos fiscales generados por este sector para los ámbitos, nacional, departamental y municipal que, en esencia, intenta hallar un equilibrio entre el reconocimiento vinculado a la propiedad y localización geográfica de los recursos y la necesidad de canalizar de mejor manera los ingresos que son generados por su explotación en beneficio de todos los departamentos, municipios y pueblos indígenas originarios del país; creando, además, mecanismos de coordinación y seguimiento entre los diferentes niveles del Estado y dotando a los gobiernos subnacionales y a las universidades públicas un rol significativo en el manejo de los recursos provenientes de la extracción de hidrocarburos.

La presente propuesta rescata importantes lecciones aprendidas de la reforma colombiana a su sistema de regalías, así como experiencias exitosas de países como Noruega en el diseño de fondos de ahorro y estabilización, que sumado a un análisis de la realidad nacional busca contribuir al debate sobre una mejor distribución y uso de la renta petrolera, orientándola a la diversificación de la economía, sostenibilidad y avance en la disminución de las desigualdades sociales todavía vigentes en el país.

1. ¿Qué es y cómo se compone la renta petrolera?

La renta petrolera es definida como la diferencia entre el valor de los hidrocarburos extraídos del subsuelo a precios de venta en el mercado internacional, menos los costos de extracción; de tal manera que la renta petrolera es lo que queda para repartir entre el Estado y las empresas privadas o públicas que participan de la actividad petrolera, como se muestra en el siguiente gráfico.



En el marco de lo establecido por la Constitución Política del Estado Plurinacional, la empresa petrolera nacional ejerce la propiedad de los hidrocarburos en representación del pueblo boliviano, y es la única facultada para su comercialización en el mercado externo e interno. Por lo tanto, si a los ingresos que obtiene YPFB se le restan los costos de transporte y compresión, así como los costos recuperables que la estatal petrolera paga a las empresas petroleras que operan en Bolivia, en el marco de los Contratos de Operación (C.O.) suscritos en octubre de 2006, se obtiene la renta petrolera por la explotación de hidrocarburos.

Como se observa en el gráfico anterior, la renta petrolera está compuesta, primero, por las regalías (regalía departamental y regalía nacional compensatoria), por la participación del Tesoro General de la Nación y por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Hasta este último tributo, el Estado se queda con 50% de los ingresos por la explotación de hidrocarburos, aspecto que fue consultado a la ciudadanía en la pregunta 5 del Referéndum Nacional del año 2004, y que fue posteriormente establecido en la Ley de Hidrocarburos N° 3058 del 17 de mayo de 2005, actualmente en vigencia.

Posteriormente, como resultado del Decreto Supremo N° 28701, denominado de “Nacionalización de los Hidrocarburos”, promulgado el 1 de mayo de 2006, las empresas que operan en Bolivia renegociaron nuevos contratos petroleros con el Estado, en los que se establece que la empresa petrolera nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) tiene una participación en las ganancias de cada uno de los 44 contratos que fueron suscritos, aportando de esta manera con mayores ingresos para el Estado por concepto de renta petrolera. Este aporte, en promedio de los 10 años desde su vigencia, oscila entre 16% y 19%.



2. Marco legal para la distribución de la renta petrolera

2.1. 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 N° 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 aprobó 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. Pero 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 la 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.

¹ La Ley del 15 de julio de 1938, en el artículo segundo, señala: "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".

Asimismo, como se verá en la sección 3, al ser la regalía nacional compensatoria de 1% –al ser aplicada sobre toda la producción nacional fiscalizada– en algunos años los departamentos de Beni y Pando, que no son productores de hidrocarburos, han percibido ingresos mayores que Cochabamba o Chuquisaca que sí son productores y, por lo tanto, reciben la regalía departamental de 11% aplicada a la producción departamental fiscalizada.

2.2. PARTICIPACIONES

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, en el artículo N° 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 la producción de hidrocarburos y el precio al cual es valorada. Resulta importante considerar que la anterior Ley de Hidrocarburos (Ley N° 1689 de 1996) ya establecía una participación de 6% en favor de YPFB que debía ser transferida al TGN; sin embargo, en ningún caso se establece el destino que deben tener estos recursos.

2.3. IDH

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%	
				Fondo Educación Cívica 0,2%	
			Departamentos no productores 31,25%	Gobiernos departamentales 24,39%	Renta Dignidad 30%
		Fondo Educación Cívica 0,2%			
		Universidades públicas 8,62%		Fondo Educ. Cívica 0,2%	
		Tesoro General de la Nación (TGN) 56,25%	Fondo Indígena 5%	Renta Dignidad 30%	
				Fondo Educación Cívica 0,2%	
			Fondo de Compensación (LPZ-CBBA-SCZ) 9,5%		
			Fondo uso de gas natural 5.0%		
			Fondo de compensación a departamentos productores Variable		
			FFAA y Policía Nacional Variable		
Saldo TGN Variable	Renta Dignidad 30%				
	Fondo Educación Cívica 0.2%				

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 Nacional, mediante Ley N° 767 de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera, creó el “Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera” que es financiado con el 12% de la recaudación total por IDH.

Si bien por la falta de exploración hidrocarburífera en Bolivia resultaba necesario debatir y formular políticas orientadas a promover dicha 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.

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 queda está pendiente una rendición de cuentas clara por parte de cada beneficiario sobre la forma en que se gastaron los recursos recibidos por IDH.

2.4. 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 firmó 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.

2.5. IMPUESTOS NACIONALES

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, en el 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.	75% Tesoro General de la Nación. 20% gobiernos municipales. 5% universidades públicas.
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 éstos producidos internamente o importados, además de los impuestos mencionados anteriormente, se les aplica:

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.

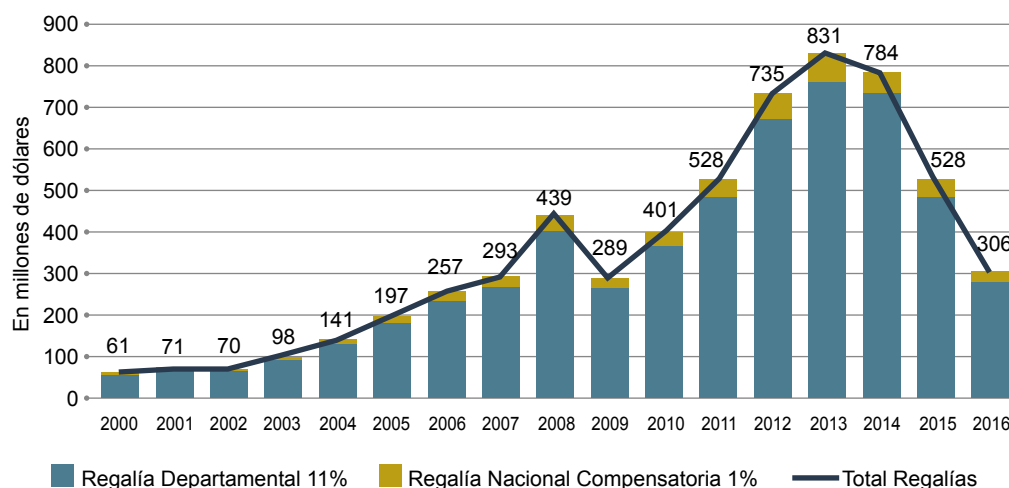
3. Diagnóstico de la renta petrolera

REGALÍAS

Desde el año 2003 existe una tendencia creciente en la recaudación por regalías, a excepción del año 2009, producto de la crisis financiera internacional. Esa tendencia creciente sigue hasta el año 2013, cuando se observa la recaudación más alta por este concepto en la historia del país; este salto es explicado por dos factores: i) Efecto producción, debido a que entre los años 2009–2013 la producción de gas natural, principal hidrocarburo que produce el país, registró un incremento de 50% por la acelerada explotación de las reservas ya conocidas en los campos Sábalo y Margarita–Huacaya, y b) Efecto precio, factor esencial para comprender el comportamiento; pero en especial es explicado por el incremento promedio de 90% en los precios de exportación de gas natural a Brasil y Argentina en el periodo 2009–2013. Sin embargo, a partir del año 2015 se registra una importante disminución en los ingresos por regalías, ello debido a la importante caída en la variable precios, la cual fue tan pronunciada, que los niveles de producción no pudieron compensar.

GRÁFICO N° 1

Recaudación por Regalía Departamental y Regalía Nacional Compensatoria

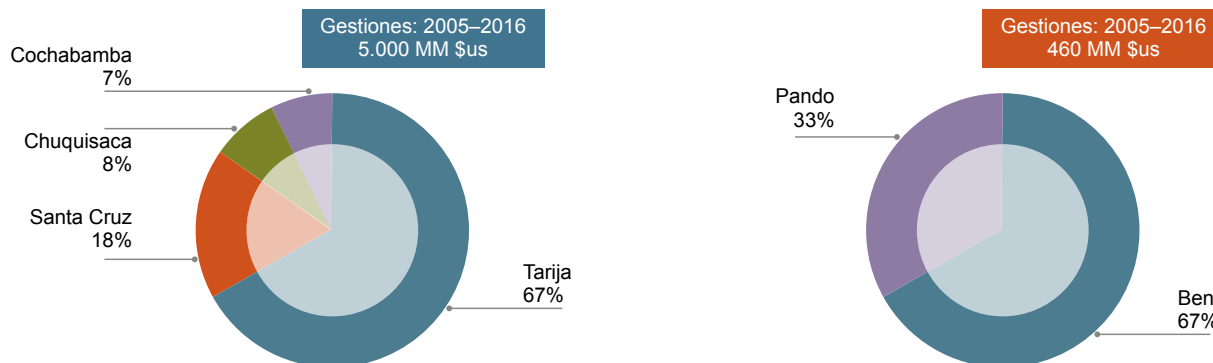


Fuente: Ministerio de Hidrocarburos

Desde la vigencia de la Ley de Hidrocarburos a la fecha, los departamentos productores (Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba) se han beneficiado con cerca de 5.000 millones de dólares por la regalía departamental, entre los años 2005–2016, siendo el de Tarija el principal receptor de estas transferencias debido a que es la región donde se ubican los mayores campos productores de gas natural y, por lo tanto, es la que aporta con cerca de 70% de la producción nacional de este energético. En relación a los departamentos

no productores de Beni y Pando, que se benefician con la Regalía Nacional Compensatoria, en el periodo 2005–2016, éstos recibieron cerca de 460 millones de dólares por este concepto.

GRÁFICO N° 2
Transferencias por Regalías Hidrocarburíferas
Gestiones 2005–2016



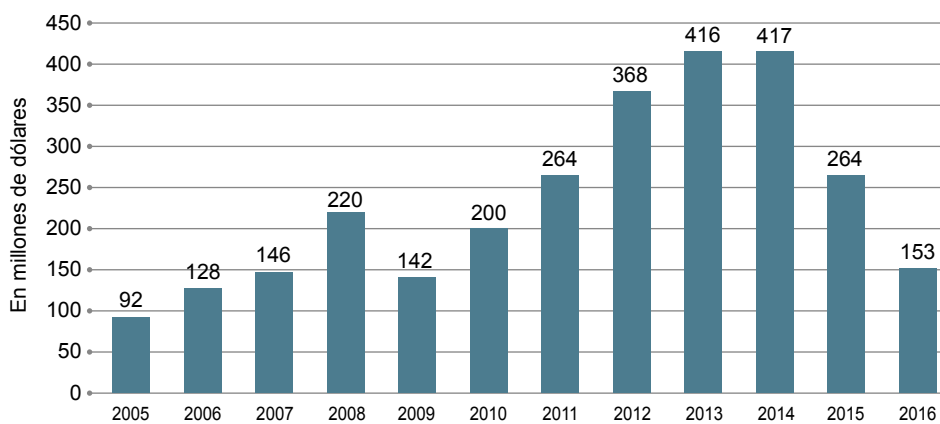
Fuente: Memoria de la Economía Boliviana 2016, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La principal pregunta es: ¿en qué se han invertido estos recursos y cuánto han beneficiado a sus habitantes? Lamentablemente, la normativa nacional no establece una clara diferenciación de fuente de recursos para la ejecución presupuestaria de cada gobierno departamental, por lo que no se tiene establecido un destino particular de estos recursos, y estos niveles de gobierno, siguiendo lo que parece una práctica nacional, tampoco publican ni transparentan el destino y uso que se le da a los ingresos que perciben por concepto de regalías hidrocarburíferas.

PARTICIPACIÓN DEL TESORO GENERAL DE LA NACIÓN

La participación del TGN, al ser calculada de manera idéntica a las regalías, ha seguido el mismo comportamiento de éstas, explicada igualmente tanto por un efecto producción como por el incremento en los precios de exportación. Asimismo, al igual que en el caso de las regalías, tampoco se tiene acceso a información que permita conocer el destino y uso de estos ingresos por parte del Nivel Central.

GRÁFICO N° 3
Participación del Tesoro General de la Nación
Gestiones 2005 – 2016

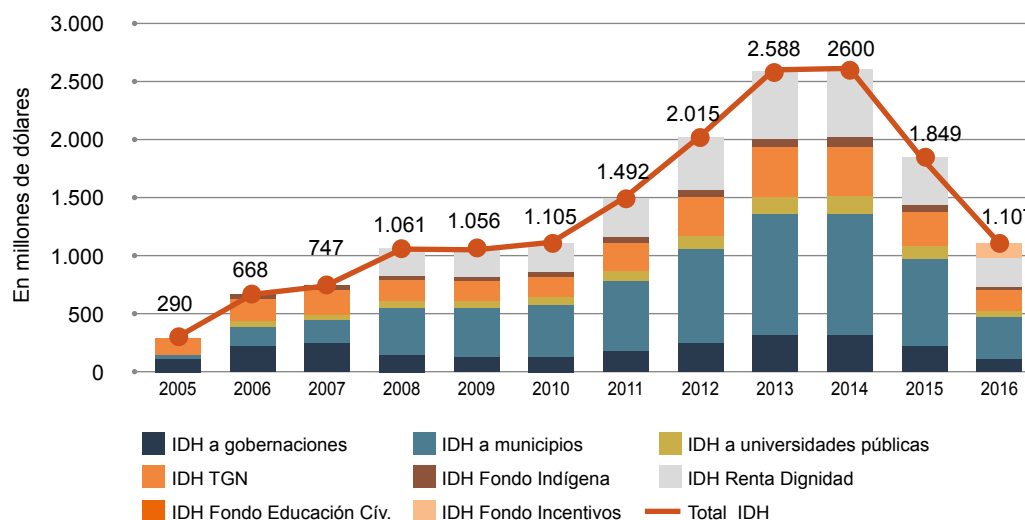


Fuente: Ministerio de Hidrocarburos

IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS (IDH)

La creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos es, sin duda, uno de los principales cambios del régimen fiscal en los últimos 20 años, éste es el principal ingreso por renta petrolera que ha tenido el Estado boliviano en su historia. Al tener la misma base de cálculo de las regalías, su comportamiento sigue la misma tendencia respondiendo también a variaciones en los precios de exportación y/o volúmenes producidos, como se muestra en el siguiente gráfico.

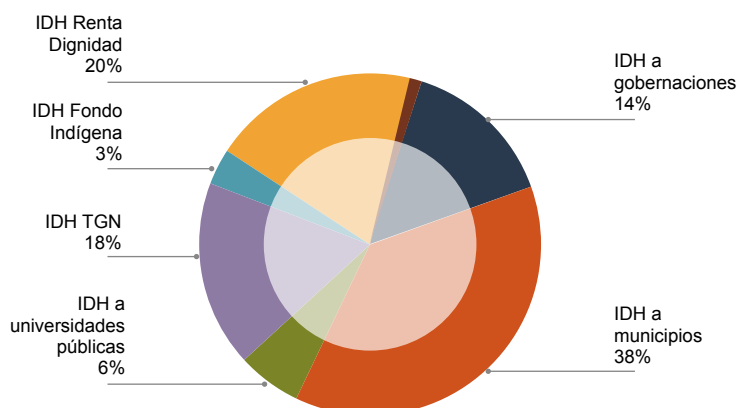
GRÁFICO N° 4
Transferencias de IDH por beneficiario
Gestiones 2005 – 2016



Fuente: Memoria de la Economía Boliviana 2016, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

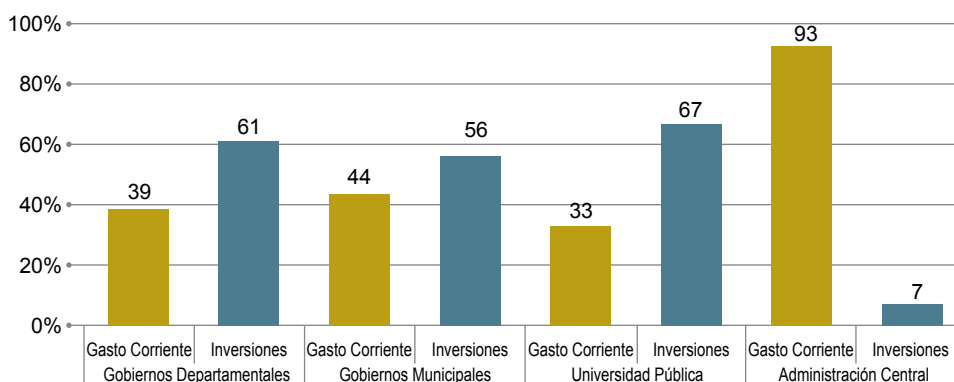
Durante el periodo 2005–2016, el Estado recibió cerca de 16.000 millones de dólares por la recaudación del IDH. Siendo que la mayor parte de estos ingresos fueron destinados a los gobiernos municipales, seguidos en importancia por la renta dignidad y las transferencias a gobernaciones, como se muestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 5
Transferencias de IDH por beneficiario
Gestiones 2005–2016



Con relación al uso del IDH por beneficiario, en el siguiente gráfico se observa que el nivel central de gobierno ha utilizado el IDH para financiar fundamentalmente el gasto corriente (especialmente gasto en sueldos y salarios), en tanto que los gobiernos municipales al igual que los departamentales han priorizado la inversión con los recursos que reciben por este impuesto, en el primer caso orientado a educación y salud y en el segundo se priorizó la construcción de caminos y la salud. Sin embargo, el promedio agregado de todos los beneficiarios muestra que el 65% del IDH ha sido destinado a gasto corriente y el restante 35% a inversión.

GRÁFICO N° 6
Uso del IDH por Beneficiario
Promedio gestiones 2011 – 2016



Fuente: Fundación Jubileo, a 12 años del IDH, con base en datos del PGE.

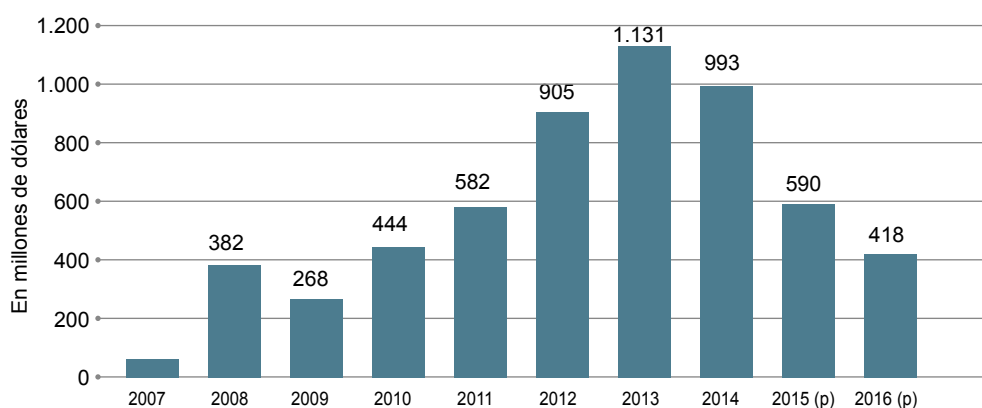
PARTICIPACIÓN DE YPFB EN LAS GANANCIAS DE LOS CONTRATOS DE OPERACIÓN

Los *contratos de operación* para actividades de exploración y explotación de hidrocarburos suscritos entre el Estado boliviano y las empresas petroleras que operan en Bolivia, en octubre del año 2006, establecen que una vez pagadas las regalías, participación del TGN e IDH por parte de YPFB, y descontados los costos recuperables pagados a las empresas petroleras, de existir una ganancia en cada contrato, ésta será distribuida entre YPFB y las empresas petroleras participantes del contrato.

Si bien desde la aprobación de los contratos de operación por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional hasta la fecha no existe una norma que regule el destino y uso de la participación de YPFB en las ganancias de los contratos, y dado que este nuevo marco contractual fue desarrollado en un contexto de refundación de la empresa petrolera estatal –y que se deseaba fortalecer la misma– resulta razonable considerar que dicha participación de YPFB en las ganancias de los contratos de operación tenía por objetivo financiar las actividades de exploración y explotación de la petrolera estatal, sin que se tuviera que depender del financiamiento del Tesoro General de la Nación, dado el alto riesgo que implica la actividad hidrocarburífera.

En el siguiente gráfico se puede apreciar el comportamiento de la participación de YPFB en las ganancias generadas en los *contratos de operación*, estos ingresos percibidos por la empresa petrolera nacional entre los años 2007–2016 superan los 5.300 millones de dólares.

GRÁFICO N° 7
Participación de YPFB en las Ganancias de los Contratos de Operación



(p): Datos preliminares
(1) Datos estimados con base en cifras enero-junio publicadas por YPFB
Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y YPFB

Lamentablemente, al no haber sido normado el destino y uso de estos ingresos, se desconoce el destino que pudo haber dado YPFB a estos ingresos. Curiosamente, en diciembre de 2015, mediante Ley N° 765, el Gobierno creó un Fondo de Incentivos a la Exploración y Explotación de Hidrocarburos que es financiado con recursos del IDH, confiscando así una porción de estos ingresos en desmedro de los otros beneficiarios de la renta. Este tipo de mecanismos de incentivo deberían ser financiados con la participación de YPFB y no con recursos del IDH que, de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos N° 3058, deberían ser más bien destinados a salud, educación y desarrollo productivo.

IMPUESTOS DEL RÉGIMEN GENERAL

En cuanto a los impuestos de régimen general, el siguiente gráfico muestra la recaudación tributaria considerando los impuestos aplicados al sector hidrocarburos, sin incluir los montos recaudados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) debido a que éste es un impuesto específico aplicado al sector y en el presente documento fue considerado de forma separada en el punto 5.

CUADRO N° 1
Recaudación tributaria – Sector Hidrocarburos
En millones de dólares

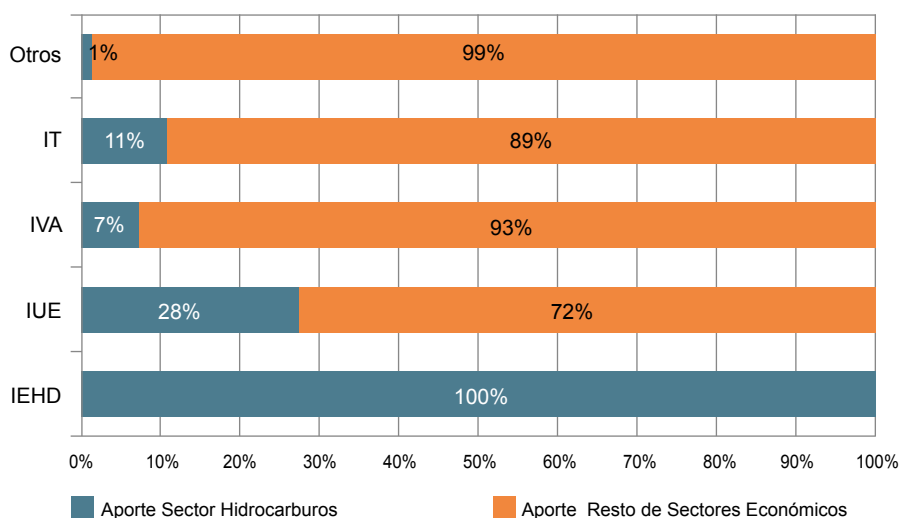
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁽¹⁾
TOTAL GENERAL	373,9	473,4	544,6	759,2	1.016,7	660,0	669,1	851,7	1.106,2	1.217,4	1.113,4	782,2
UPSTREAM												
Total Upstream	81,0	120,5	137,8	333,8	560,0	262,1	213,8	370,5	519,7	601,7	444,0	207,8
IUE	55,3	80,9	52,4	190,1	477,0	209,9	145,5	237,7	340,9	400,7	298,2	137,3
IVA	5,2	27,6	64,9	77,0	68,7	45,1	53,2	116,2	163,0	188,5	118,1	51,9
IT	14,6	10,7	19,3	64,9	12,1	3,7	11,8	13,2	9,9	2,9	13,4	14,8
Resto	6,0	1,2	1,1	1,7	2,3	3,4	3,4	3,4	5,9	9,5	14,4	3,7
DOWNSTREAM												
Total Downstream	292,8	352,9	406,8	425,4	456,7	398,0	455,3	481,3	586,5	615,7	669,4	574,4
IEHD	233,2	248,1	301,8	347,2	315,1	310,0	348,1	351,7	399,3	419,4	430,5	418,7
IUE	9,4	36,3	37,8	12,7	65,5	18,5	32,7	54,1	97,9	91,4	108,5	58,1
IVA	27,0	44,1	45,2	43,5	43,5	46,2	47,1	46,5	55,2	68,8	81,5	61,3
IT	21,6	22,2	20,1	19,2	29,9	19,2	21,2	21,0	22,3	20,9	25,2	28,5
Otros	1,7	2,1	1,8	2,9	2,7	4,1	6,3	8,0	11,8	15,2	23,6	7,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Dossier de Estadísticas Vol. 26, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
(1) Estimación propia

En el cuadro anterior se observa que, en promedio, 65% de la recaudación obtenida por los impuestos del régimen general aplicados al sector hidrocarburos proviene de las actividades agrupadas en el *downstream* (transporte, refinación y servicios). Este comportamiento se explica principalmente por la recaudación obtenida por el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) que es pagado por las refinerías y que, dicho sea de paso, a partir de la aplicación del Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización, son de propiedad de la estatal petrolera YPFB.

La recaudación de todas las actividades del sector hidrocarburos representó, en promedio, durante el periodo 2005–2016, cerca de 30% de la recaudación tributaria nacional. Como se aprecia en el siguiente gráfico, el IUE pagado por el sector hidrocarburos, además de ser el impuesto de mayor importancia en términos de monto recaudado, también es el que tiene mayor participación en el total recaudado a nivel nacional desde todos los sectores de la economía, por lo que una variación en los precios de comercialización del gas natural, principal hidrocarburos producido, también genera efectos tributarios importantes para los beneficiarios de la coparticipación tributaria.

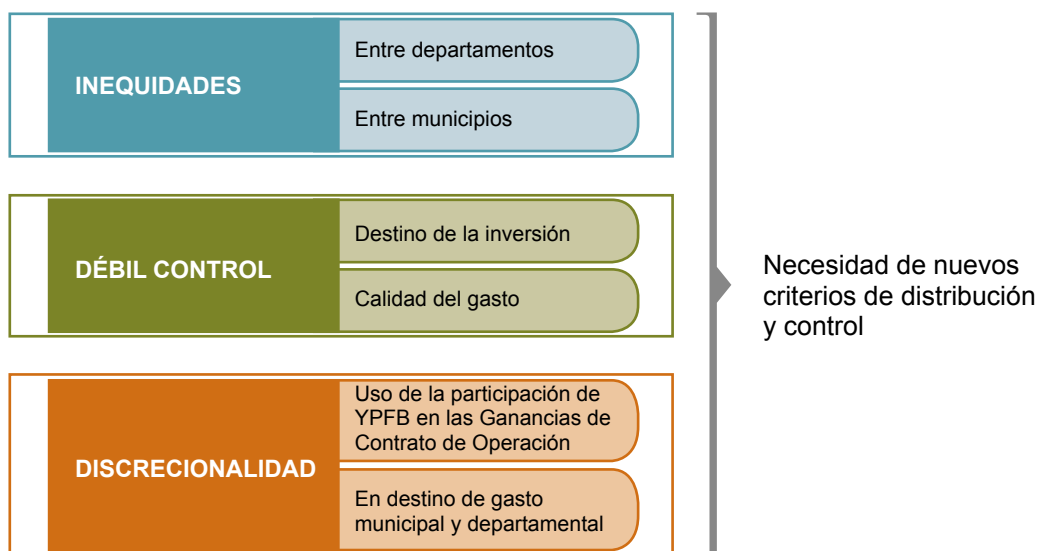
GRÁFICO N° 8
Participación promedio de la recaudación sector hidrocarburos en la recaudación total
del régimen tributario general entre las gestiones 2005 - 2016
En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales

A partir de las cifras analizadas en esta sección se puede concluir que en los últimos 12 años el Estado se ha beneficiado con los mayores ingresos fiscales por concepto de renta petrolera en la historia del país. Esta bonanza de ingresos ha sido distribuida y utilizada por los diferentes beneficiarios de la renta sin una clara visión de desarrollo a largo plazo, no se han generado ahorros que den sostenibilidad al gasto público y se ha priorizado el gasto corriente en desmedro de la inversión productiva.

El siguiente cuadro resume los resultados negativos que existen en el actual sistema de distribución de la renta petrolera.



Resulta evidente que el sistema actual de distribución y uso de la renta petrolera, al haber sido estructurado en un contexto de conflictividad política y social, sumado a un escenario de precios históricamente altos del gas natural exportado, responde más a una lógica redistributiva que a una visión de desarrollo a largo plazo que fomente el desarrollo de otros sectores económicos, generadores de empleo y valor agregado; y que, por otra parte, financie políticas sociales sostenibles orientadas a acortar brechas de pobreza y desarrollo humano.

En este sentido, frente a un contexto no sólo de precios bajos, sino también de acuerdos mundiales para reducir la dependencia de fuentes fósiles y rápidos cambios en los mercados regionales de gas natural, resulta necesario proponer en el debate público nuevos criterios de distribución de la renta petrolera con una visión de uso eficiente y estratégico de estos recursos, aspecto que implica un ajuste en las políticas nacionales emitidas desde el Nivel Central de gobierno y también en aquellas que elaboran instancias subnacionales.

4. Principios para un mejor uso y destino de la renta petrolera

Una vez que se ha definido qué es la renta hidrocarburífera, cuáles son los mecanismos que Bolivia usa para generarla y la situación actual de su distribución, es necesario precisar los preceptos que guían esta propuesta, la cual está enfocada a manejar de mejor manera los ingresos provenientes de la extracción de hidrocarburos, incrementando las oportunidades de desarrollo del país.

En este sentido, la presente propuesta plantea principios generales para una nueva distribución y principios específicos para la distribución y uso de cada uno de los ingresos por renta petrolera.

4.1. PRINCIPIOS GENERALES

Los pilares fundamentales sobre los cuales se construye la presente propuesta son los siguientes:

- **Cierre de brechas de pobreza y desigualdad e incremento de índices de desarrollo humano:** Propiciar la adopción de políticas de inversión pública a partir de los ingresos por renta hidrocarburífera que reciben los diferentes niveles de gobierno, con el fin de que prioricen su distribución hacia la población más pobre y se contribuya a acortar las brechas socioeconómicas en sus respectivas regiones.
- **Renta petrolera como mecanismo para la diversificación económica:** Promover el desarrollo y competitividad regional en todos los departamentos y municipios, a través de la integración de entidades territoriales en proyectos comunes, promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorizando los proyectos de desarrollo departamental.

Asimismo, promover programas y proyectos para el desarrollo productivo de los pueblos indígena originario campesinos, comunidades campesinas, interculturales y afrobolivianas.
- **Ahorro y sostenibilidad para generaciones futuras:** Generar fondos de ahorro, por una parte, para palear épocas de escasez y mantener el gasto público en época de precios bajos; y, por otra, generar un fondo que pueda financiar a generaciones futuras cuando el gas natural y el petróleo ya no sean *commodities* de alta demanda o que al ser recursos no renovables simplemente se terminen.
- **Control, monitoreo y seguimiento a la gestión de la renta (desde la recaudación hasta su uso):** Implementar herramientas que garanticen la transparencia desde la generación hasta el uso y destino de dichos ingresos fiscales con indicadores que

demuestren la eficiencia en el gasto y la inversión de tal forma que se evalúen los resultados e impactos, y la racionalidad en el destino que se les otorga, buscando la no dependencia a un recurso natural estratégico y la mejora sostenible de las condiciones de vida de la población.

- **Fortalecimiento de la participación ciudadana:** Empoderando a los ciudadanos en las decisiones y las responsabilidades del desarrollo del país, a partir de un empoderamiento de la participación ciudadana y el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos de la renta.
- **Desarrollo sostenible del sector hidrocarburos a largo plazo.** Diseño de la política hidrocarburífera a largo plazo que garantice la producción necesaria de hidrocarburos, tanto para el mercado interno como para los compromisos de exportación, así como el desarrollo de nuevas reservas en el marco de altos estándares socioambientales.
- **Vinculada a planificación y presupuesto departamental:** La ejecución de los recursos correspondientes a la renta petrolera se hará en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien, en concordancia con los Planes de Desarrollo Económico y Social, Plan Sectorial de Desarrollo Integral y Plan Territorial de Desarrollo Integral, en articulación con las planificaciones territoriales de las regiones, macrorregiones estratégicas y regiones metropolitanas.

4.2. PRINCIPIOS ESPECÍFICOS PARA CADA TIPO DE MECANISMO RECAUDADOR DE LA RENTA

La presente propuesta responde también a la definición de criterios que permitirán una adecuada apropiación de los ingresos y el gasto, según el tipo de instrumento recaudador.

Regalías departamentales y compensatorias

- **Beneficio equitativo:** Los recursos de regalías departamentales provenientes de la extracción de hidrocarburos deben beneficiar a todos los municipios y Pueblos Indígena Originario Campesinos (PIOC) que componen el departamento beneficiario, tengan o no recursos hidrocarburíferos en su territorio.
- **Gasto enfocado al crecimiento económico y empleo:** Las regalías, en su mayor parte, se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo productivo y económico de los departamentos productores beneficiarios.

Impuesto Directo a los Hidrocarburos

- **Distribución por población y por NBI:** La renta por IDH debe ser distribuida entre los diferentes municipios y PIOC a partir de indicadores de población e índices de Necesidades Básicas Insatisfechas.
- **Gasto dirigido a la inversión social para el cierre de brechas:** Los ingresos por IDH estarán destinados, en su mayoría, al financiamiento de proyectos sociales enfocados al cierre de brechas.
- **Potenciar actividades de ciencia e innovación:** Se consolidarán recursos del IDH para la inversión en proyectos de ciencia y tecnología a ser propuestos por el sistema de universidades bolivianas.

Participación de YPFB en Contratos de Operación y Contratos de Servicios

- **Incentivos al desarrollo del sector hidrocarburos:** Se preverán mecanismos que incentiven de manera óptima y oportuna la inversión en actividades de la cadena hidrocarburífera. Previo a un estudio sobre el impacto de la política implementada el año 2015 con la creación de un Fondo de Inversiones para la Exploración y Explotación, una parte de estos ingresos podrían ir a financiar dicho fondo.
- **Exploración y explotación de hidrocarburos por YPFB:** Se destinarán recursos para el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos por parte de YPFB. Asimismo, se destinarán fondos para favorecer el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo boliviano, con la finalidad de impulsar las actividades de exploración, descubrimiento y certificación de reservas.

4.3. PROPUESTA PARA EL ÁMBITO NACIONAL

Como se observó en el diagnóstico, existen diversas falencias institucionales que requieren ser nuevamente encaminadas para consolidar una mejor distribución y gasto de la renta petrolera, por lo que la presente propuesta pretende contribuir a la mejora de estos aspectos, realizando reformas tanto en el nivel nacional como subnacional.

En el ámbito nacional, con el objetivo de crear condiciones de una mejor gobernanza de los recursos hidrocarburíferos, se propone la creación de un Comité Interinstitucional Ad hoc que tendrá la finalidad de velar por la generación y el uso eficiente y transparente de los recursos de la renta hidrocarburífera, para que estos recursos sean invertidos en proyectos orientados al desarrollo sostenible del país, en concordancia con el Sistema de Planificación Integral del Estado y los fines que persigue dicho sistema². Este Comité está compuesto por:



Este Comité sólo cumple actividades de naturaleza administrativa y preventiva, no constituye un ente de auditoría o de control fiscal, tampoco sustituye el deber de fiscalización que le corresponde a los diferentes órganos de administración departamental.

Para la elección de los representantes de los gobiernos departamental y municipal, tanto el conjunto de los departamentos productores como de los no productores deberán establecer un reglamento para la elección de sus respectivos representantes a partir de candidatos aprobados por las asambleas legislativas departamentales. Por su parte, los municipios harán lo propio mediante sus concejos municipales.

El Ministerio de Planificación del Desarrollo dirige este consejo, al que las otras entidades deben remitir de manera oportuna y continua la información que se requiera, necesaria para consolidar un sistema de información que permita disponer de datos sobre la generación, uso y destino de la renta hidrocarburífera a nivel nacional. A continuación, se describen los principales roles que juega cada actor de este Comité, en el marco de sus atribuciones:

Ministerio de Planificación del Desarrollo

- Planifica y coordina el desarrollo integral del país, velando por que exista una articulación en la planificación de todos los niveles del Estado. (Planificación y Ordenamiento Territorial).
- Coordina la formulación de las políticas y estrategias de desarrollo productivo, social, cultural.
- Diseña las políticas y estrategias de inversión y financiamiento para el desarrollo del país.
- Plantea y coordina la ejecución de políticas y estrategias de erradicación de la pobreza

² Artículo 3, Ley N° 777, son fines del Sistema de Planificación Integral del Estado:

- a) Lograr que la planificación de largo, mediano y corto plazo tenga un enfoque integrado y armónico, y sea resultado del trabajo articulado de los niveles de gobierno.
- b) Orientar la asignación óptima y organizada de los recursos financieros y no financieros del Estado Plurinacional, para el logro de las metas, resultados y acciones identificadas en la planificación.
- c) Realizar el seguimiento y evaluación integral de la planificación, contribuyendo con información oportuna para la toma de decisiones de gestión pública.

Ministerio de Hidrocarburos

- Presenta las proyecciones de ingresos por renta hidrocarburífera
- Realiza la liquidación de regalías
- Define y ejecuta políticas de promoción de áreas de exploración de hidrocarburos
- Coordina con los niveles del Estado la implementación y desarrollo de políticas energéticas, en el marco de las competencias concurrentes y compartidas

Ministerio de Hidrocarburos

- Formula, programa, ejecuta, controla y evalúa las políticas fiscales y financieras
- Supervisa, coordina y armoniza el régimen fiscal y tributario de los diferentes niveles territoriales, en el marco de sus competencias
- Elabora el proyecto de Presupuesto General de la Nación
- Desarrolla e implementa políticas que permitan precautelar la sostenibilidad fiscal, financiera y de endeudamiento de los órganos y entidades públicas

Fuente: Elaboración propia con base en Decreto Supremo N° 29894.

Entre las funciones de este Comité se encuentran:

- Preparación, presentación y publicación de un presupuesto específico para la renta petrolera y su ejecución.
- Elaboración y puesta en marcha de un sistema de monitoreo que permita la recolección de datos, consolidación, análisis y verificación de la información correspondiente de la gestión de los ingresos por renta petrolera.
- Verificación periódica sobre la ejecución y resultados de las inversiones financiadas con los recursos hidrocarburíferos.
- Adopción de medidas preventivas y correctivas ante posibles usos inadecuados, ineficientes por parte de los beneficiarios de los recursos hidrocarburíferos.
- Presentación semestral de informes públicos de evaluación sobre la gestión de los hidrocarburos y los resultados del uso y destino de la renta petrolera en términos de eficiencia, calidad e impacto de las inversiones. Realizando una convocatoria masiva a todas las organizaciones involucradas en el control social de cada departamento.
- Seguimiento y evaluación periódica sobre el uso y destino de la participación de YPFB en los contratos de operación.
- Proposición de políticas de incentivo ante buenas prácticas en la ejecución de recursos por parte de los diferentes beneficiarios de la renta.

El funcionamiento de este Comité y las actividades de monitoreo, seguimiento y control serán financiados a partir de un porcentaje de la participación del IDH que es destinada al TGN y para el diseño y desarrollo del sistema de monitoreo, control y evaluación (ver la siguiente tabla) se podrá recurrir a fondos de cooperación y asistencia técnica.

PROPUESTA DE REPORTE DE PROYECTOS (Ejemplo)

Dpto. o Región	CAD*	Código	Nombre del proyecto	Sector	Tipo de consejo	Fecha de aprobación proyecto	Valor proyecto aprobado Bs	Valor proyecto incluyendo otras fuentes	Estado del proyecto	Contratado	Total pagos realizados	% de ejecución financiera	% de ejecución física
Tarija	Padcaya	20110	Construcción de escuelas	Educación	Municipal	16-ene-2018	839.200	839.200	En ejecución	Si	454.300	54%	35%
...													
...													

*CAD: Consejo de Administración y Decisión

Los miembros del Comité no perciben ningún pago adicional por la participación en el mismo.

Otra propuesta de modificación es la reasignación de la Regalía Nacional Complementaria que actualmente va en favor de Beni y Pando, y como se vio en el análisis precedente ha rebasado en diferentes momentos los recursos de un departamento productor de hidrocarburos.

En tal sentido, dado que la Constitución Política del Estado, en el artículo 368 establece que “...los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General del Estado obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial”, ley que a la fecha no ha sido establecida, se propone que la regalía nacional complementaria sea de 2% y sea distribuída entre todos los departamentos no productores. En consecuencia, la participación del Tesoro General del Estado sería de 5%.

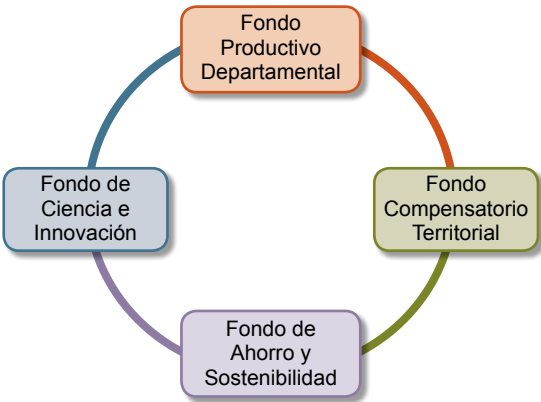
En el caso de la participación de YPFB en los *Contratos de Operación* y *Contratos de Servicios* petroleros, se plantea la elaboración y promulgación de una norma –podría ser en la nueva Ley de Hidrocarburos– estableciendo que el destino de estos recursos será exclusivamente para un mayor desarrollo de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el país, a partir de la mejora en la información de las áreas hidrocarburíferas e incentivos para dichas actividades. Los instrumentos para lograr este cometido, así como los mecanismos de control al uso y otros pormenores serían definidos en decretos reglamentarios.

4.4. PROPUESTA DE REFORMA PARA EL ÁMBITO SUBNACIONAL

En el ámbito subnacional, la propuesta se centra en el uso y destino de los recursos y criterios para su distribución, ello a partir de la fuente de ingreso que se percibe en cada departamento o municipio.

En esencia, se crearían cuatro fondos con un porcentaje de los recursos de las regalías e IDH y a los cuales (exceptuando el fondo de ahorro) se accederá bajo la presentación de proyectos a ser evaluados por Consejos de Administración y Decisión que se implementarán en los diferentes niveles del Estado, los cuales definirían la viabilidad de los proyectos de inversión a ser ejecutados por dichos fondos, en el marco de normas y procedimientos establecidos para dicho efecto.

Así, para el uso y destino de una proporción de la renta proveniente de regalías e IDH se crearían los siguientes fondos:



Los recursos percibidos por los distintos beneficiarios deberán ser distribuidos bajo el siguiente esquema:

Concepto	Finalidad de Asignación	Porcentaje
Regalías	Gasto Corriente	Se definen los criterios, pero no los porcentajes, ya que requieren estudios adicionales; sin embargo, con el fin de aminorar el impacto, los porcentajes deben ser establecidos de manera gradual en el tiempo hasta consolidar cada fondo con el nivel requerido.
	Fondo Productivo Departamental	
	Fondo de Ahorro	
Impuesto a los Hidrocarburos	Fondo Compensatorio Territorial	
	Fondo Productivo Departamental	
	Fondo de Ahorro	
	Fondo de Ciencia e Innovación	

De esta manera, departamentos productores de hidrocarburos que reciben regalías y los departamentos no productores que recibirían una regalía compensatoria deben destinar estos ingresos para el gasto corriente, Fondo Productivo Departamental y para el Fondo de Ahorro. Por su parte, todos los gobiernos departamentales y municipales de Bolivia que son beneficiarios del IDH, una vez descontadas las asignaciones definidas por el Gobierno Central (Renta Dignidad y otros bonos) deben asignar dichos ingresos al Fondo Productivo Departamental, Fondo Compensatorio Territorial y Fondo de Ahorro. Finalmente, las universidades que son beneficiarios del IDH deben prever un porcentaje de sus ingresos para el Fondo de Ahorro y para el Fondo de Ciencia e Innovación.

Creación de Fondos

Respecto al objeto de cada uno de los fondos se establece lo siguiente:

El Fondo Productivo Departamental tiene por objetivo financiar o cofinanciar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, en el marco de sus competencias. Asimismo, tiene como objetivo mejorar la competitividad en la economía departamental y regional, promover el desarrollo social, económico e institucional de las entidades territoriales.

Para la constitución de este fondo, en el caso de tratarse de un departamento productor, éste se financia a partir de las regalías; en cambio, para los departamentos no productores, cuya regalía compensatoria no es sustancial, el fondo debe ser creado a partir de la regalía y un porcentaje del IDH.

En el caso de las regalías, el aporte para este fondo se realizará una vez que hayan sido descontados los siguientes conceptos:

- a) Ingresos por regalías departamentales que se destina a financiar el gasto corriente y de funcionamiento de la Gobernación.
- b) Los gastos comprometidos anualmente en el presupuesto departamental para honrar las deudas contraídas por el Gobierno Departamental, tanto de capital como intereses.
- c) Gastos comprometidos anualmente en el presupuesto departamental para el sostenimiento de proyectos de continuidad de la gestión que tuvieran como fuente de financiamiento las regalías departamentales y los de contraparte de proyectos financiados con recursos externos, hasta su conclusión.

Para que dicho fondo tenga un beneficio equitativo en todo el departamento, una vez que se cuente con el monto neto, éste será asignado de la siguiente manera:

- 55% en función a la población total de los municipios, tomando en cuenta las proyecciones de población departamentales certificadas por el INE, para cada año.
- 35% en función a los índices de pobreza registrados en el municipio.
- 10% a los pueblos indígena originario campesinos que existan en el departamento beneficiario.

Fondo Compensatorio Territorial: Está destinado a financiar proyectos de impacto local de desarrollo en las entidades territoriales que registran un mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Este fondo se crea a partir de un porcentaje del IDH y debe tener un determinado tiempo de vigencia (20, 30 años, etc.) donde se deberán haber mejorado los índices y reencaminar dicho fondo hacia otras necesidades.

Para la distribución de los ingresos atribuibles a este fondo entre los diferentes municipios que componen cada departamento beneficiario de IDH, se tomarán en cuenta los siguientes criterios de asignación:

- Población
- Porcentaje de población en situación de pobreza
- NBI
- Tasa de desempleo

Fondo de Ahorro y Sostenibilidad: Este fondo tiene como objetivo absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías e IDH a través de los años; los cuales, por sus características de producción, comportamiento de precios externo y mercados son bastante impredecibles. Se trata de generar ahorro en aquellos momentos en los cuales se presenta un crecimiento de los ingresos, de tal manera, que permita estabilizar gastos cuando los recursos de las regalías e IDH sean más escasos, de forma tal que se lleven a cabo proyectos que puedan comprender más de una ejecución presupuestal.

Dicho fondo se creará a partir de la diferencia positiva entre el precio de exportación de gas natural previsto en el Presupuesto General de la Nación y el precio real observado en ese periodo.

Los recursos del Fondo de Ahorro deben ser administrados por una entidad especializada en el manejo de inversiones y que goce de la confianza ciudadana de que dicho dinero no será utilizado sino para los fines definidos.

Cada Entidad Territorial Autónoma creará un marco normativo específico para su Fondo de Ahorro, definiendo, además, el marco institucional, criterios de selección de inversiones que aseguren su rentabilidad, las reglas de retiro y su forma de distribución.

Fondo de Ciencia e Innovación: Este fondo tiene como objetivo incrementar la capacidad científica e innovadora de los diferentes departamentos, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso y mayor conocimiento del aparato productivo, incluidos proyectos de innovación en biotecnología y tecnologías de la información, que contribuyan al dinamismo económico y al desarrollo sostenible.

Este fondo se crea a partir de un porcentaje del IDH asignado a las universidades públicas bolivianas.

A este fondo también pueden concursar con proyectos las diferentes universidades privadas, sólo cuando se requiera un monto de cofinanciación para el desarrollo de sus proyectos; en este caso, la solicitud de financiamiento por parte del fondo no deberá exceder el 30% del presupuesto del proyecto presentado.

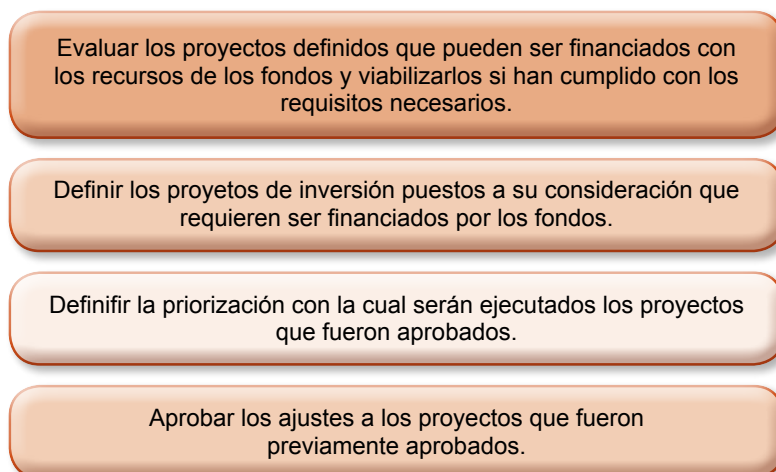
Creación de Consejos de Administración y Decisión para la ejecución de fondos

Los Consejos de Administración y Decisión de la Renta son los responsables de evaluar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos de los fondos de Productividad Departamental, de Compensación Territorial y de Ciencia e Innovación, previa certificación de la existencia de recursos expedida por la entidad territorial correspondiente.

De manera general, estos consejos están conformados por representantes de los gobiernos nacional, departamentales y municipales, y para el caso del Fondo de Ciencia e Innovación se cuenta, además, con un representante de la universidad. Cada nivel de gobierno, así como el conjunto de universidades en el caso del Consejo de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia e Innovación, tendrá derecho a un (1) voto, sobre un total de tres (3) votos. Las decisiones se adoptarán por mayoría calificada de dos (2) votos.

Para la toma de decisiones es obligatoria la presencia de uno de los miembros de cada nivel de gobierno y al menos uno de los miembros de las universidades.

Esencialmente, las funciones que tienen estos consejos son las siguientes:



Los consejos cuentan con una Secretaría Técnica, comisiones consultivas (opcional), un representante que dirige las reuniones y los respectivos miembros de la comisión; el funcionamiento de estas instancias de decisión y la forma de selección de sus miembros debe estar definida en un reglamento. Sin embargo, la participación de todos sus miembros no debe tener ninguna retribución extra y cada año debe rotarse el personal de estos consejos. Asimismo, los consejos deben tener relación directa con el Comité Interinstitucional Ad Hoc, para contar con información requerida para la aprobación o desaprobación de proyectos.

Las secretarías técnicas cumplen las siguientes funciones:

1. Convocar a los consejos de administración y decisión.
2. Proporcionar la infraestructura logística, técnica y humana requerida para el funcionamiento de los consejos.
3. Recibir y registrar los proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales susceptibles de ser financiados o cofinanciados con cargo a los diferentes fondos.
4. Solicitar la certificación de la disponibilidad de recursos de los fondos para la priorización de proyectos, de acuerdo con instrucciones de los consejos.
5. Preparar y remitir toda la documentación necesaria para las sesiones, tales como los estudios, informes o documentos que deban ser objeto de examen, análisis o deliberación por el respectivo consejo.

Parte de los recursos del IDH a disposición del TGN deberán ser asignados para el fortalecimiento de las secretarías técnicas de los consejos, de acuerdo con reglamentación a ser elaborada.

Finalmente, con el objeto de analizar la oportunidad y los elementos de prefactibilidad de los proyectos presentados a los diferentes *consejos de decisión*, se podrán constituir *comisiones consultivas* con la participación de expertos con reconocida trayectoria en el tema (personas jurídicas públicas y privadas) que puedan analizar la viabilidad de ciertos proyectos y cuya recomendación pueda servir de soporte a la toma de decisiones del Consejo de Decisión.

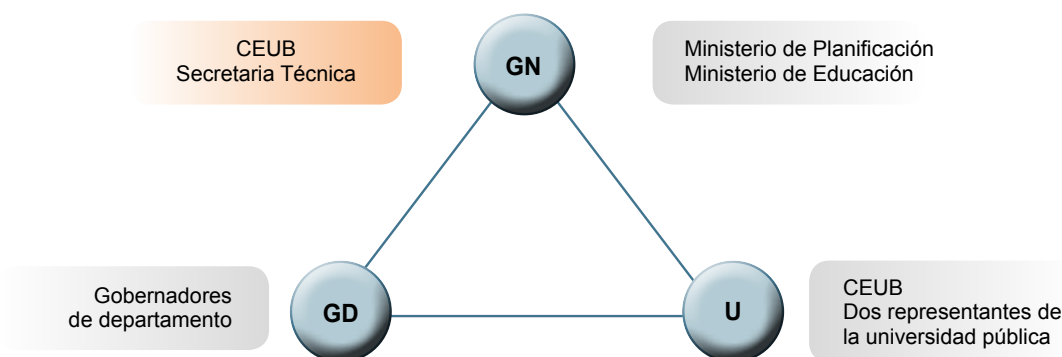
Los consejos a ser creados son los siguientes:

- **Consejo de Administración y Decisión de Ciencia y Tecnología:** Este Consejo es de carácter nacional y está conformado por un representante del Ministerio de Planificación, un representante del Ministerio de Educación como parte del Gobierno Nacional, un representante del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB)³, dos representantes de la universidad pública, además de los gobernadores de todo

³ El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana es el organismo ejecutivo de coordinación, planificación y de programación de las actividades que realiza la universidad boliviana, su labor está enmarcada en las decisiones de los congresos y conferencias nacionales de universidades y a las gestiones encomendadas por las casas de estudios superiores. Su creación responde al artículo 92 de la Constitución Política del Estado.

el país, como parte de los gobiernos subnacionales. Las decisiones sobre la ejecución de proyectos se adoptarán con un mínimo de dos votos favorables.

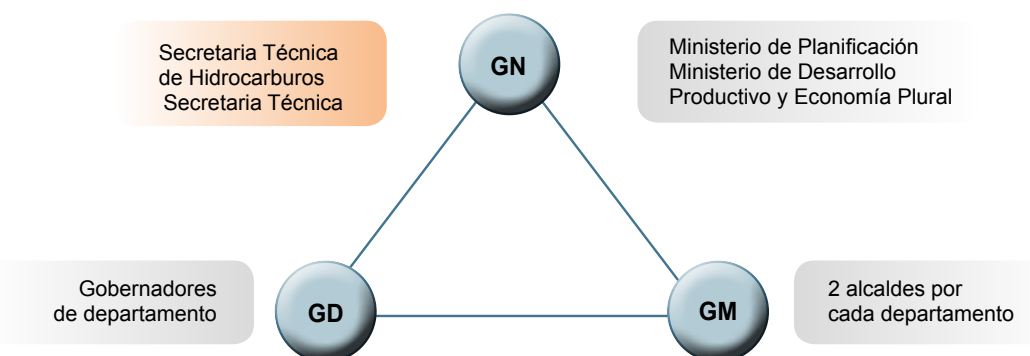
El CEUB tendrá el cargo de Secretaría Técnica para este consejo y también tiene a su cargo la reglamentación para la elección de las universidades representantes ante el consejo.



Si durante el período en que una universidad forme parte del órgano colegiado presentara un proyecto en el cual la universidad tiene interés, ya sea en su formulación o en su ejecución, el representante de ésta deberá declararse impedido para votar.

- **Consejo de Administración y Decisión para el Fondo Productivo Departamental:** Este consejo es de carácter departamental y regional, y está conformado: por parte del Gobierno Nacional por un representante del Ministerio de Planificación, un representante del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural; por parte del Gobierno Departamental el o los gobernadores de los departamentos o sus representantes; además de dos alcaldes por cada departamento involucrado en la región; a nivel subnacional, la cantidad de participantes depende del carácter departamental o regional del proyecto. Las decisiones sobre la ejecución de proyectos se adoptarán con un mínimo de dos votos favorables.

La Secretaria Técnica de Hidrocarburos tendrá el cargo de Secretaría Técnica para este consejo y también tiene a su cargo la reglamentación para la elección de los alcaldes representantes en este consejo.

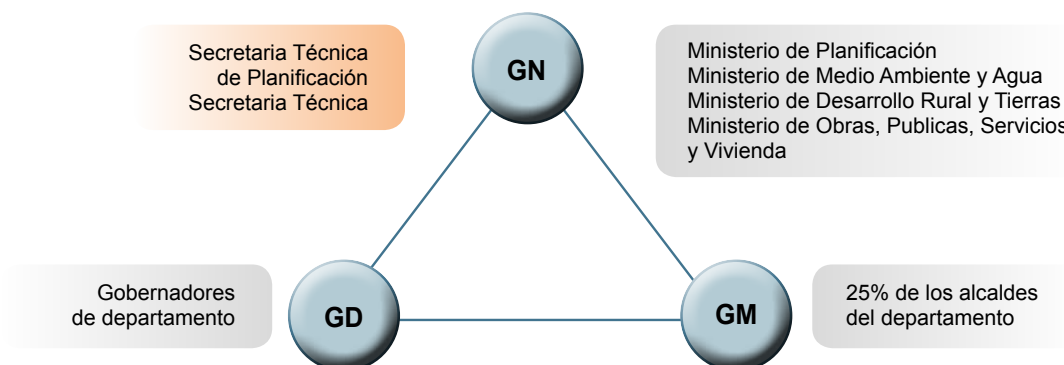


Para el caso de los municipios que tienen una asignación directa de regalías, como el caso de Caraparí, Villamontes y Yacuiba, el Consejo de Administración estará compuesto por un representante del Ministerio de Planificación, el Gobernador del departamento o su representante, los alcaldes de los municipios citados o sus representantes. Las decisiones sobre la ejecución de proyectos se adoptarán con un mínimo de dos votos favorables.

- **Consejo de Administración y Decisión para el Fondo Compensatorio Territorial:** Este consejo es de carácter departamental y está conformado por: un representante del Ministerio de Planificación, un representante del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, un representante del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, un representante del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda como delegados por parte del Gobierno Central; el Gobernador del departamento y el número equivalente a 25% de los

alcaldes del departamento o sus representantes, siendo lo mínimo dos alcaldes Las decisiones sobre la ejecución de proyectos se adoptarán con un mínimo de dos votos favorables.

La Secretaria Técnica de Planificación tendrá el cargo de Secretaría Técnica para este consejo y también tiene a su cargo la reglamentación para la elección de los alcaldes representantes:



Adicionalmente, en las sesiones de los Consejos de Administración y Decisión, como parte de la participación y control ciudadano, deben ser invitados permanentes en calidad de síndicos (con voz, pero sin voto), los siguientes representantes:

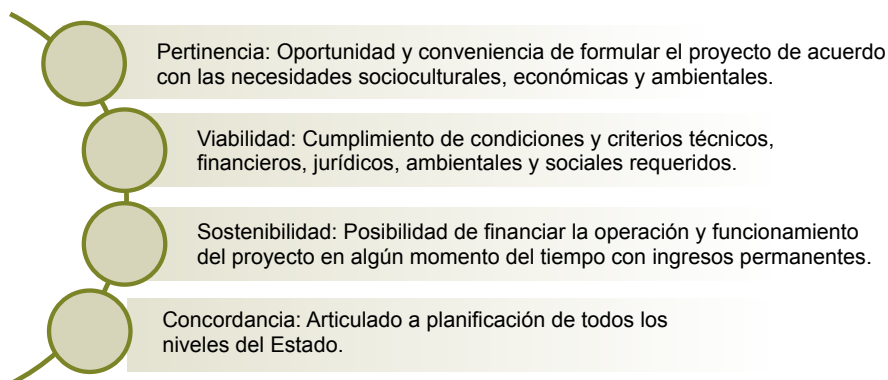
- Dos (2) representantes de los organismos de participación y control social reconocidos en el departamento
- Un (1) representante de pueblos indígenas originarios en aquellos departamentos en los que éstos tengan representación.
- Un (1) representante de las comunidades indígenas en aquellos departamentos en los que éstos tengan representación.

Planificación y presentación de proyectos

La definición de las características de los proyectos y sus elementos de aceptación o rechazo son una parte fundamental de la propuesta dado que los proyectos de inversión pública son uno de los mecanismos más importantes para incrementar la productividad y crecimiento del país; sin embargo, las fallas en la selección e implementación de los proyectos que no se traduzcan en un incremento del capital productivo pueden perjudicar en dicho objetivo.

Por tanto, uno de los programas prioritarios a ser implantados consiste en mejorar las capacidades de los equipos técnicos, así como de la calidad de información con que se cuenta para la toma de decisiones, eliminando sesgos de tipo político o por presiones e intereses de actores públicos o privados.

De esta manera, los proyectos a ser presentados deben estar en concordancia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien y los Planes Territoriales de Desarrollo Integral, y deben tener las siguientes características:



Para lograr una adecuada participación y control ciudadano en la asignación y priorización de recursos, en los ámbitos departamental, municipal e indígena originario campesino se deben desarrollar espacios de planificación donde se identifiquen las iniciativas y proyectos susceptibles de ser financiados por los recursos de los fondos acordes a sus principios de gasto. Estos momentos deben ser abiertos a la población para garantizar el intercambio de ideas de diferentes actores locales y regionales, con el fin de conseguir consensos sobre los proyectos a ser desarrollados y ejecutados posteriormente. Cualquier persona natural o jurídica puede elaborar un proyecto y presentarlo ante su autoridad territorial competente para que pueda ser evaluado y armonizado dentro de la planificación correspondiente y, posteriormente, ser presentado ante el respectivo órgano de decisión para su aprobación.

La formulación de proyectos debe realizarse en función a las metodologías y lineamientos definidos por el Ministerio de Planificación; además, se debería implementar un sistema parametrizado de proyectos tipo para ayudar a desarrollar y presentar los proyectos a los municipios.

Asimismo, para la aprobación de proyectos se debe generar una guía de ayuda que pueda facilitar esta tarea, en la misma se podrían incluir diferentes criterios con puntajes que, al final, definan la viabilidad del proyecto. Entre los posibles criterios podrían estar:

1. Impacto territorial, económico, social y ambiental
2. Concordancia con el Plan Territorial de Desarrollo
3. Contribución a la integración municipal, regional y nacional
4. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, recuperación de ecosistemas
5. Proyectos de utilización de energías alternativas como eólica, solar, geotérmica o de fuentes renovables y sustentables ambientalmente
6. Emprendimientos en el sector hidrocarburos de acuerdo con la norma
7. Proyectos para generar contenido local

Posterior a la definición de criterios de evaluación se debe desarrollar un sistema que garantice la calidad de los procesos realizados y sus resultados para cada proyecto. Estos sistemas pueden tener diferentes enfoques, como ser:

- Correspondencia con las inversiones con objetivos de desarrollo
- Relevancia de las inversiones respecto de las necesidades del lugar
- Tasa de retorno económico y social esperada de la inversión
- Eficiencia y efectividad en la ejecución y operación de las inversiones
- Impacto de las inversiones en el bienestar de los ciudadanos
- Transparencia y participación en los procesos de decisión de la inversión

5. Conclusiones

- Los actuales mecanismos de distribución de la renta petrolera rigen desde la Ley N° 3058 del año 2005, y responden a visiones motivadas por una mayor captura de renta en beneficio ya sea departamental, municipal o sectorial, habiéndose minimizado el debate sobre para qué un determinado beneficiario requiere de estos ingresos, aspecto que se ve reflejado en la falta de mecanismos departamentales de planificación que articulen lo departamental con lo municipal.
- Los departamentos productores de hidrocarburos han recibido cerca de 5.000 millones de dólares entre los años 2005–2016, siendo Tarija el mayor beneficiario por ser el principal productor de hidrocarburos del país. Asimismo, los departamentos de Beni y Pando, a pesar de no ser productores, se han beneficiado de una regalía nacional compensatoria, vigente desde el año 1992, por un monto de 460 millones de dólares en ese mismo periodo de tiempo. En ningún caso se han generado mecanismos de seguimiento y control, nacional o subnacional, sobre la eficiencia del gasto y reorientación de la inversión.
- Los gobiernos departamentales, gobiernos municipales, universidades públicas, Tesoro General de la Nación, pueblos indígenas, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y adultos mayores (Renta Dignidad) se han beneficiado con cerca de 16.000 millones de dólares en el periodo 2005–2016 por concepto de la recaudación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Los ingresos percibidos han sido gastados e invertidos sin un horizonte común de desarrollo, los efectos no han sido monitoreados ni medidos, y si bien han servido para mejorar indicadores de salud y educación, el criterio de sostenibilidad a mediano y largo plazo no ha sido considerado.
- Ninguna instancia de gobierno, ya sea nacional o subnacional, ha generado políticas de ahorro a partir de los ingresos de la renta petrolera durante el superciclo de precios; esto pone actualmente en riesgo los avances sociales alcanzados, puesto que está en duda la sostenibilidad de los ingresos que financian las políticas sociales.
- En general, la propuesta se centraliza en la distribución y uso de los ingresos por hidrocarburos atribuibles a las regalías, Impuesto Directo a los Hidrocarburos y participación de YPFB en los contratos petroleros. La principal motivación es crear herramientas para dirigir el gasto de estos recursos hacia proyectos que tengan un verdadero impacto en el desarrollo sostenible del país, de manera transparente, eficaz, eficiente y con participación y control ciudadano.
- Una característica general de la propuesta es que el dinero de regalías e IDH que llega a los fondos (excepto al de Ahorro y Sostenibilidad) no pueden ser ejecutados hasta que los entes territoriales encargados formulen un proyecto que mejore las condiciones de vida y que esté coordinado con los planes de desarrollo territoriales. Asimismo, cualquier persona natural o jurídica puede elaborar un proyecto y presentarlo ante su autoridad territorial competente para que pueda ser evaluado y canalizado para su aprobación y armonización en el sistema de planificación departamental y nacional.
- Las herramientas diseñadas en el presente trabajo pueden presentar algunos efectos adversos, los mismos aún deben ser estudiados de forma más profunda a medida que se vayan mejorando los mecanismos.

www.jubileobolivia.org.bo



@JubileoBolivia



+591 72025776



Fundacion Jubileo