

Serie
Debate
Público
Nº 82



Situación
de la
**RENTA
PETROLERA**
en Bolivia



ÍNDICE

	INTRODUCCIÓN	3
1	ESTRUCTURA DE LA RENTA	5
2	COSTOS RECUPERABLES	6
3	RENTA PETROLERA	9
4	PARTICIPACIÓN ESTATAL POR LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN	22
5	IMPORTANCIA FISCAL DEL SECTOR HIDROCARBUROS	24
6	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	26



DIRECTOR:

Juan Carlos Núñez V.

COORDINADOR:

Waldo Gómez R.

ELABORACIÓN:

Sandra Sánchez C.
Raúl Velásquez G.

EDICIÓN:

Jorge Jiménez Jemio

DIRECCIÓN:

Calle Quintín Barrios N° 768

TELEFAX:

(591-2) 2125177 – 2154641

CORREO ELECTRÓNICO:

fundajub@jubileobolivia.org.bo

Bolivia
2020

Con apoyo de:



INTRODUCCIÓN



En los últimos 20 años, los ingresos que Bolivia percibió por la explotación de hidrocarburos han cobrado particular relevancia nacional y con mayor fuerza a nivel subnacional. Esta situación se explica principalmente por dos factores: el primero es el incremento sostenido en el precio internacional del petróleo a partir de mediados del año 2004 (que determina el precio de exportación de gas natural boliviano); y el segundo es la aprobación de una nueva Ley de Hidrocarburos en mayo de 2005, que aún continúa vigente y que ha permitido, principalmente, incrementar la participación estatal en los ingresos generados por la explotación de hidrocarburos (en al menos 50%) y que, además, es redistribuida ampliamente en los niveles subnacionales.

Los constantes incrementos y decrementos, denominados volatilidad de precios, se han constituido en una preocupación en diferentes países productores de hidrocarburos y minerales a lo largo de la historia, por la relevancia que la explotación de estos recursos ha tenido en su economía. En el caso de Bolivia, más de una tercera parte de los ingresos corrientes que ha percibido el Gobierno General (niveles central y subnacional) durante los últimos 20 años, ha provenido de la explotación de hidrocarburos; y en algunos departamentos productores, las regalías hidrocarburíferas sumadas al Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) representan más de 70% de su presupuesto público anual.

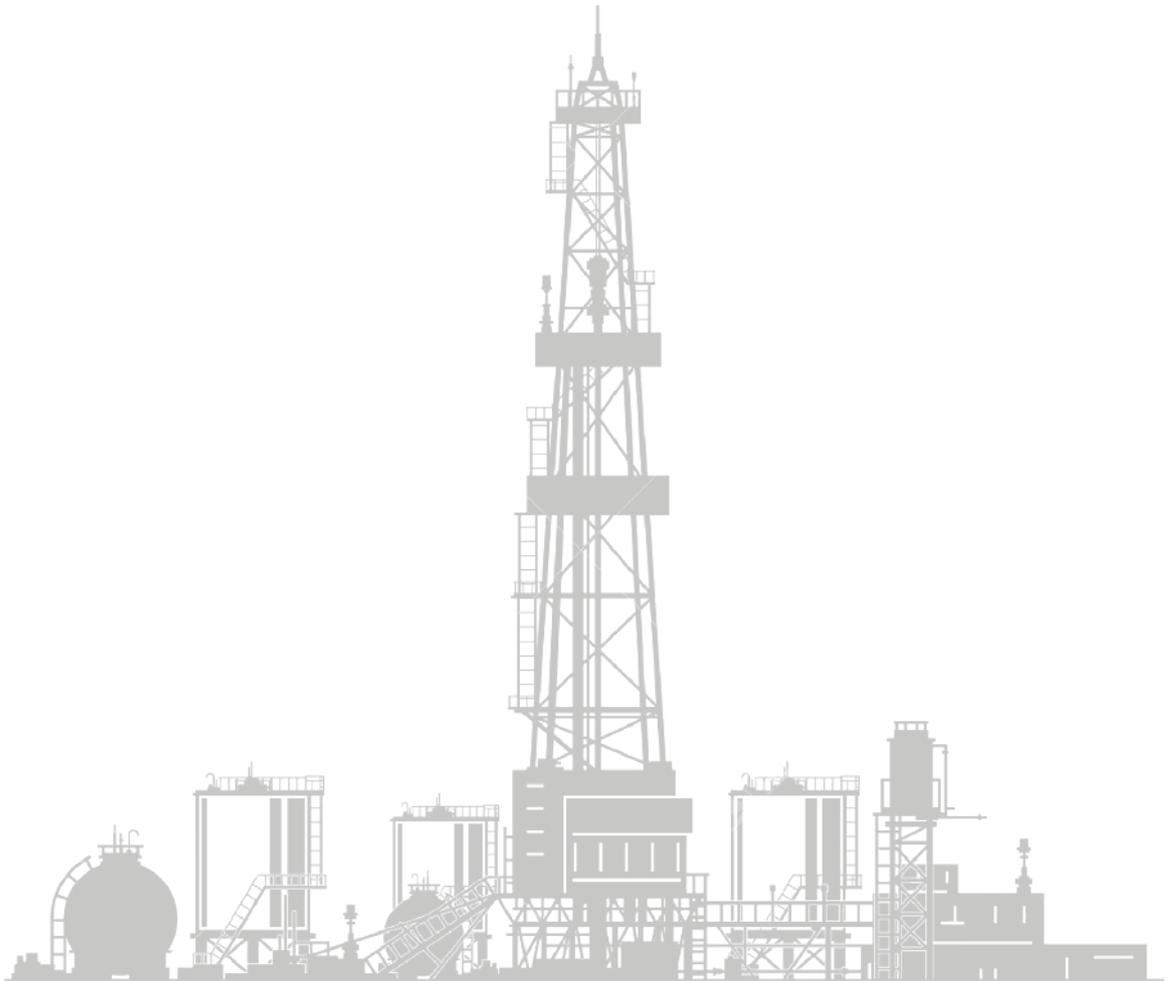
Transcurridos 15 años de la vigencia de la Ley de Hidrocarburos N°3058 se advierten dos aspectos que han caracterizado a este periodo: el primero es que el régimen fiscal vigente (dadas las condiciones de producción y de mercado de ese periodo de tiempo), ha permitido un flujo inédito de ingresos para el país por concepto de regalías e IDH que, lamentablemente y por la mala gestión de las autoridades de turno en los diferentes niveles de gobierno, no han servido para transformar la economía ni mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable con criterios de sostenibilidad



en el largo plazo. Un claro ejemplo es que desde el año 2015, con la caída de precios internacionales del petróleo, el país retornó a escenarios de déficit fiscal cada vez más profundos y existe un número considerable de población en riesgo de retornar a los niveles de pobreza.

Un segundo aspecto que resulta de la actual Ley de Hidrocarburos es la falta de inversión en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, con contadas excepciones en el último caso, atribuibles fundamentalmente a los tres megacampos productores en el país. Sin embargo, no se ha dado en estos 15 años un mayor desarrollo de las áreas en actual exploración, y escasamente se tiene un campo nuevo que es Incahuasi, aspecto que plantea al país el desafío de hacer competitivo el sector en el corto y mediano plazo, en tanto se utiliza el excedente económico para desarrollar otros sectores con potencialidad productiva y de generación de valor agregado y permita, finalmente, una transición energética en el mediano y largo plazo.

En este contexto, Fundación Jubileo presenta un análisis de las principales variables que inciden en la renta petrolera, con el propósito de promover el debate público informado con miras a posibles reformas económicas y energéticas que deberán asumir tanto el Gobierno nacional como los gobiernos subnacionales ante el nuevo contexto nacional, regional y mundial.

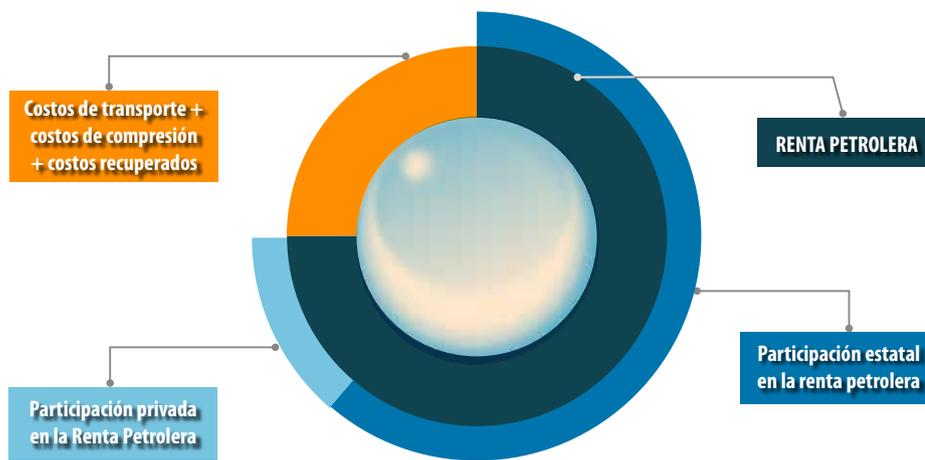


1. ESTRUCTURA DE LA RENTA PETROLERA EN BOLIVIA



La renta petrolera se define 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; es decir, es entendida como la diferencia de los ingresos menos los costos, 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:

FIGURA N° 1. Distribución de los ingresos por la venta de hidrocarburos



El Estado no solamente se queda con su participación en la renta petrolera, sino que también obtiene recursos adicionales a través del pago de impuestos que efectúan las empresas privadas de su porción de renta petrolera. En este sentido, la renta estatal, además de depender de los niveles de producción, precios y costos de la explotación de hidrocarburos, también depende de las alícuotas de las regalías e impuestos.

De acuerdo con la Constitución Política del Estado (CPE), en Bolivia, la empresa nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) es la única facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización; es decir que las empresas petroleras que operan en Bolivia (tanto bajo contratos de operación como de servicios) están obligadas a entregar en propiedad a YPFB toda la producción de hidrocarburos para que sea la empresa petrolera nacional la que comercialice los mismos.

En este sentido, YPFB recibe los ingresos por la comercialización de hidrocarburos, tanto en el mercado interno como por la exportación.

Con relación a los costos, entre los principales se encuentran los de transporte, compresión y almacenaje; estos conceptos son cancelados a empresas subsidiarias de YPFB. Por otra parte están los costos recuperables, en el marco de los contratos de operación suscritos en Bolivia en octubre de 2006, los cuales son cancelados a las empresas operadoras.

Al descontar de los ingresos recibidos los costos por la explotación y comercialización de hidrocarburos se obtiene la renta hidrocarburiífera, la cual está compuesta por las cargas fiscales (regalías, patentes e impuestos), la ganancia de las empresas petroleras, así como por la participación de YPFB en las ganancias de los contratos de operación.

2. COSTOS RECUPERABLES



De acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo N° 28701, denominado de “nacionalización”, en octubre de 2006, la empresa petrolera nacional YPFB suscribió, en representación del Estado boliviano, 44 contratos de operación con las empresas petroleras que realizaban actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en Bolivia.

Transcurridos 14 años de la suscripción de esos contratos, todos los campos en actual producción operan bajo ese marco legal; ello a pesar de que desde el año 2011 la empresa petrolera estatal suscribió también nuevos contratos para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, esta vez bajo la figura de prestación de servicios, conforme lo establece la Constitución Política del Estado, aprobada el año 2009, mismos que a la fecha no reportan resultados positivos.

Probablemente uno de los aspectos más polémicos de los contratos de operación suscritos el año 2006 ha sido la figura de costos recuperables. La cláusula 13 de dichos contratos establece que una vez obtenidos los ingresos por la venta de hidrocarburos, tanto en el mercado interno como externo por parte de YPFB, éstos deberán ser destinados primeramente al pago de regalías, participación del Tesoro General de la Nación (TGN) e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), asegurando, de esta manera, la participación del 50% de estos recursos en favor del Estado boliviano. Posteriormente, el monto restante deberá ser destinado al pago de costos recuperables a las empresas petroleras que entregaron la producción en propiedad a YPFB. El Anexo D de los contratos de operación clasifica en 15 ítems los costos que pueden ser reconocidos como recuperables para las empresas petroleras que operan en el país:

Clasificación de Costos Recuperables – Anexo D Contratos de Operación

1. Costos de personal	9. Protección al Medio Ambiente y Seguridad Industrial
2. Costos de movilización y desmovilización del personal	10. Costos legales
3. Costos de transporte y reubicación del personal	11. Servicios
4. Servicios	12. Costos de administración y servicios
5. Costos de materiales	13. Otros costos
6. Impuestos, tasas, contribuciones y compensaciones e indemnizaciones	14. Cargos relacionados con casa matriz del operador
7. Diferencias de cambio	15. Depreciación de activos fijos
8. Servidumbres, indemnizaciones, compensaciones	

Los costos numerados del 1 al 14 son considerados como costos de operación, en tanto que los contemplados en el punto 15 corresponden a costos de amortización de inversiones.

El Anexo D de los contratos de operación establece la línea recta como método de amortización de inversiones para los siguientes activos:

- a) Pozos petroleros (5 años)
- b) Líneas de recolección (5 años)
- c) Plantas de procesamiento (8 años)
- d) Ductos (10 años)

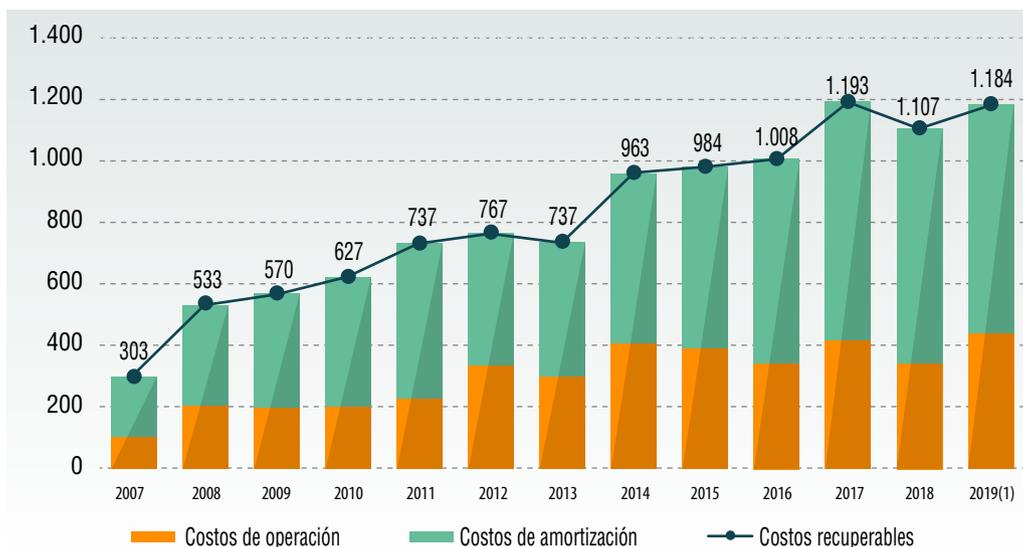
Estas inversiones son reconocidas por YPFB a las empresas petroleras y, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 10 de los contratos de operación, una vez que éstas hayan sido amortizadas completamente según los plazos mencionados pasarán a propiedad de YPFB. Es decir que, considerando que ya han transcurrido 14 años desde la suscripción de dichos contratos, varios pozos, líneas de recolección, plantas de procesamiento y ductos deben haber pasado a formar parte del patrimonio de YPFB; por lo que es imperante que la empresa petrolera estatal transparente esa información y la haga pública.

Las empresas petroleras que operan en Bolivia elaboran, cada año, sus Programas de Trabajo y Presupuesto (PTP), donde detallan las diferentes actividades que se realizarán al año siguiente, con sus correspondientes costos según la clasificación descrita anteriormente. Estos PTP son presentados anualmente por las empresas a YPFB y ésta es la encargada de revisarlos, sugerir ajustes –si fuese el caso- y, finalmente, aprobarlos.

Adicionalmente, en el transcurso de cada año, las empresas petroleras presentan a YPFB un detalle mensual de los costos recuperables de acuerdo con la clasificación del Anexo D de los contratos, para que la empresa petrolera estatal, previa revisión, y en su caso ajuste, los apruebe. Asimismo, los contratos establecen como mecanismo de control la realización de una auditoria externa a los costos recuperables.

Según información publicada por YPFB, los importes considerados como costos recuperables han tenido el siguiente comportamiento:

Comportamiento de los Costos Recuperables En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en información financiera de los Contratos de Servicios Petroleros publicada por YPFB.

(1) El año 2019 considera datos reportados por YPFB a octubre, siendo estimados los correspondientes a noviembre y diciembre.

En el gráfico se aprecia claramente que el costo recuperable más relevante es la amortización de activos fijos que, en promedio, representa 63% de los costos recuperables reportados por las empresas petroleras; en tanto que el restante 37% corresponde a los costos de operación que están conformados por los costos de personal y de servicios de exploración.

Como se aprecia en el gráfico anterior, los costos recuperables muestran una tendencia creciente, ello a pesar de que desde el año 2015 existe una caída tanto en la producción como en los precios de exportación. Sin embargo, es importante considerar que, por una parte, por las características de la industria hidrocarburífera (largo plazo) la respuesta de los costos frente a la caída de las mencionadas variables no es inmediata; es así que los costos de inversión son planificados con años de anticipación, por lo que su ejecución no está en función a las cotizaciones de los precios o comportamiento de la demanda en el corto plazo. Un ejemplo de ello son las inversiones programadas para el campo Incahuasi que inició producción el año 2016 y que fue ampliado el año 2018; sin embargo, a pesar de ello, a nivel agregado, el año 2018 se dio una disminución de casi 10 millones de dólares con relación al 2017, en tanto que para la gestión 2019 la reducción alcanzó aproximadamente 17 millones de dólares en este rubro.

Con referencia a los costos de operación, que representan en promedio el 37% de los costos recuperables, probablemente sea la variable sobre la que se puedan realizar ajustes con mayor facilidad, aunque no necesariamente con una perspectiva de corto plazo. En todo caso, el hecho de que los ingresos por la comercialización de hidrocarburos se hayan visto reducidos y no así los costos recuperables, implica una menor renta hidrocarburífera a ser distribuida entre el Estado y las empresas petroleras.

Resulta importante mencionar que de acuerdo con la cláusula 16 de los contratos de operación, el personal extranjero no podrá exceder el 15% de la nómina de empleados del Titular de los contratos; siendo que el personal nacional deberá estar presente en niveles jerárquicos, medios, técnicos, administrativos y laborales.



3. RENTA PETROLERA



Desde la perspectiva normativa, el presente documento busca analizar la renta petrolera en Bolivia para las actividades de exploración y explotación, la cual está compuesta por:

CONCEPTO	MARCO LEGAL
Patentes	Artículo 47 de la Ley de Hidrocarburos N° 3058
Regalía Departamental	Artículo 52 de la Ley de Hidrocarburos N° 3058
Regalía Nacional Compensatoria	Artículo 52 de la Ley de Hidrocarburos N° 3058
Participación del TGN	Artículo 52 de la Ley de Hidrocarburos N° 3058
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	Artículos 53 al 58 de la Ley de Hidrocarburos N° 3058, Ley 3320, decretos supremos N° 28421 y N° 29322
Participación de YPFB en la ganancia de los contratos de operación	Cláusula 13 y Anexo F de los contratos de operación suscritos en octubre de 2006
Participación del Titular en la ganancia de los contratos de operación	Cláusula 13 y Anexo F de los contratos de operación suscritos en octubre de 2006

En forma paralela, y con el objetivo de poder dimensionar el real impacto del sector hidrocarburos en los ingresos percibidos por el Estado, más adelante se da cuenta de la recaudación por concepto de patentes, así como la recaudación tributaria del régimen general aplicada al sector hidrocarburos que, sumadas a los ingresos que las arcas estatales perciben por las actividades de exploración y explotación, permitirán dimensionar el *Government Take* para el sector hidrocarburos.

3.1 PATENTES

Una patente es entendida como el pago que efectúa un titular por el uso exclusivo o aprovechamiento de un bien o recurso público por un lapso definido de tiempo. En el artículo 47 de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 vigente se establece que YPFB cancelará al TGN las patentes anuales por las áreas sujetas a contratos petroleros. Estas patentes se pagarán por anualidades adelantadas, e inicialmente a la suscripción de cada contrato.

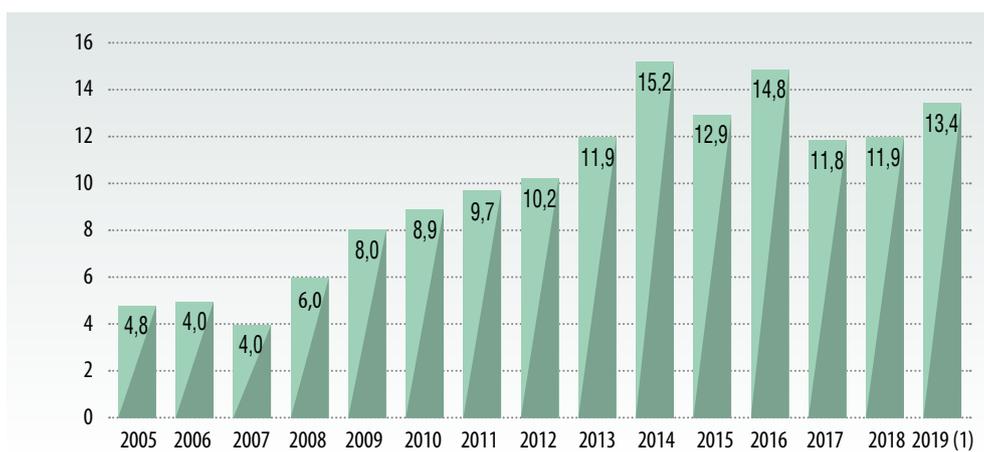
Los titulares de dichos contratos reembolsarán a YPFB el total de los montos pagados por concepto de patentes; reembolso que se hará efectivo dentro de los treinta días de ser notificados, con la correspondiente certificación de pago, importe que no es considerado como un costo recuperable.

De acuerdo con lo establecido en la citada ley, el pago de patentes es realizado sobre la siguiente base:

CONCEPTO	BASE DE CÁLCULO	BENEFICIARIOS	DISTRIBUCIÓN
Patentes	Fase 1: Bs 4,93/hectárea. Fase 2: Bs 9,86/hectárea. Fase 3: Bs 19,7/hectárea. Fase 4 en adelante: Bs 39,42/ hectárea.	Municipios donde se encuentran las operaciones petroleras. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	<ul style="list-style-type: none"> • 50% municipios • 50% Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras

El siguiente gráfico muestra el comportamiento de la recaudación por concepto de patentes.

GRÁFICO N° 1. Recaudación por Patentes Hidrocarburíferas
En millones de dólares americanos



Fuente: Ministerio de Hidrocarburos, YPFB

(1) El año 2019 considera datos reportados por YPFB a octubre, siendo estimados los correspondientes a noviembre y diciembre.

Resulta importante mencionar que no existe una rendición de cuentas por parte de municipios o del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras sobre el uso y destino que estas instancias dan a los ingresos percibidos por concepto de patentes hidrocarburíferas. Asimismo, estos ingresos, a diferencia de los percibidos por el resto de componentes de la renta petrolera no dependen de la cotización de los precios de venta de los hidrocarburos o del nivel de producción, puesto que las empresas pagan las patentes por el solo hecho de tener un área de contrato.

3.2 REGALÍAS HIDROCARBURÍFERAS

De acuerdo con la definición de la Ley de Hidrocarburos N° 3058, de 17 de mayo de 2005, 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.

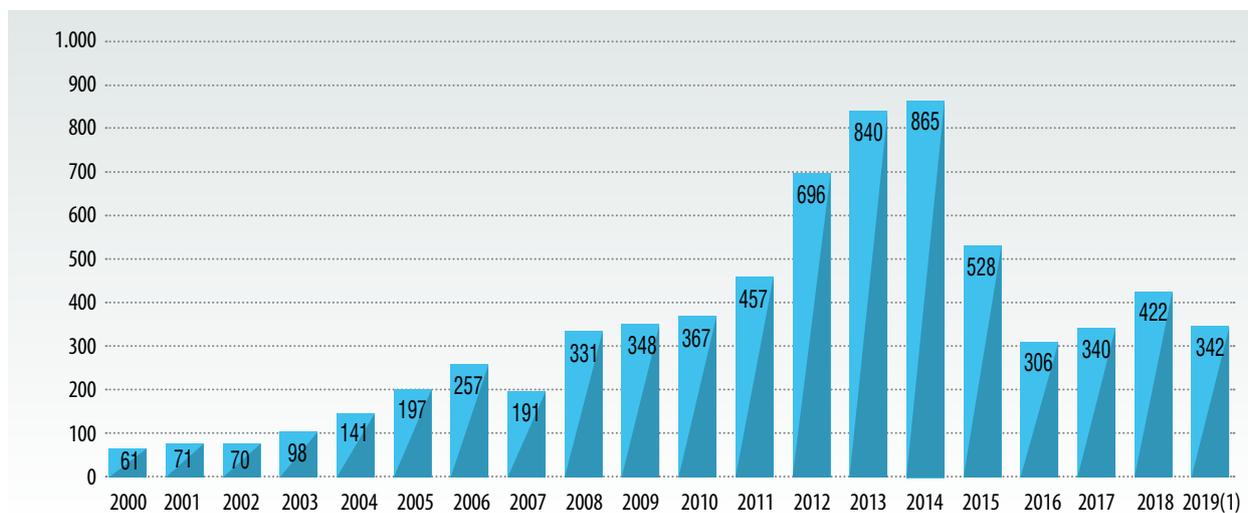
En ese sentido, según el artículo N° 52 de la citada ley, el Titular¹ está sujeto al pago de una regalía departamental de 11% y de una regalía nacional compensatoria de 1%, como se muestra en el siguiente cuadro:

¹ Son las empresas participantes de un contrato de exploración y explotación de hidrocarburos suscrito con YPFB.

CONCEPTO	BASE DE CÁLCULO	BENEFICIARIOS	DEPARTAMENTOS
Regalía Departamental	11 % sobre la Producción Departamental Fiscalizada de Hidrocarburos	Los departamentos donde se origina la producción	<ul style="list-style-type: none"> • Tarija • Santa Cruz • Cochabamba • Chuquisaca
Regalía Nacional Compensatoria	1% sobre la Producción Nacional Fiscalizada de Hidrocarburos	Beni y Pando	<ul style="list-style-type: none"> • Beni (2/3) • Pando (1/3)

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

GRÁFICO N.º 2 Recaudación por Regalías Hidrocarburíferas
En millones de dólares americanos



Fuente: Ministerio de Hidrocarburos, YPFB.

(1) Datos proporcionados por YPFB - CNIH.

Como se observa en el gráfico anterior, desde el año 2003 existe una tendencia creciente en la recaudación por concepto de regalías (a excepción de 2009, cuando se registró una caída producto de la crisis financiera internacional) que continuó hasta el año 2014, teniendo como causa principal el incremento en el precio internacional del petróleo y, adicionalmente, desde el 2010, debido a un incremento en la producción de gas natural proveniente de los tres principales campos hidrocarburíferos que tiene el país.

Sin embargo, a partir de 2015 cambia esta tendencia y se observa una importante disminución en los ingresos por concepto de regalías, producto de la caída en los precios internacionales del petróleo y cuyos efectos, específicamente sobre el precio de exportación de gas natural boliviano, se comenzaron a sentir seis meses después. A ello se sumó un importante decremento en la producción de gas natural en el país, aspecto que ya se ha convertido en una tendencia luego de cinco años de constantes disminuciones en los dos principales campos productores, como son Sábalo y San Alberto, y que es previsible se profundice aún más el año 2020, a raíz de los efectos tanto de la pandemia mundial como por la caída en los precios internacionales del petróleo.

De acuerdo con lo establecido, tanto en la Constitución Política del Estado del año 2009 como en el Decreto Supremo N.º 28701 del año 2006, YPFB ejerce a nombre y en representación del pueblo boliviano la propiedad de los hidrocarburos. Es decir, las empresas petroleras que operan en el país realizan las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y entregan la producción en propiedad a la empresa petrolera nacional; por lo tanto, es YPFB quien efectúa el pago de las regalías, participación del TGN e IDH al Tesoro General de la Nación.

Un aspecto importante que debe ser considerado es que la Constitución Política del Estado, aprobada en febrero de 2009, en su artículo 368, establece que: "...los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía de 11% sobre su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos...", pero, además, menciona que: "...De igual forma, los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General de la Nación obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial". Por ello, resulta urgente una nueva ley de hidrocarburos que establezca estos criterios de distribución, así como los porcentajes para cada instancia beneficiaria.

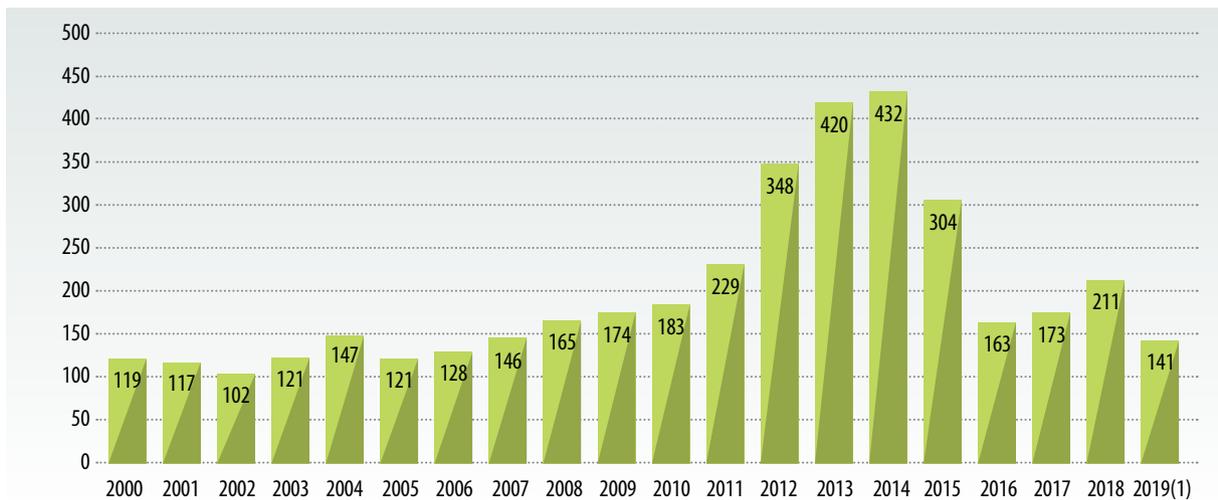
3.3 PARTICIPACIÓN DEL TESORO GENERAL DE LA NACIÓN

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

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

En el entendido de que la base de cálculo de la participación del TGN es la misma que para las regalías, las variables que explican su comportamiento son las mismas; es decir, la producción de hidrocarburos y el precio de venta al cual es valorada. En ese sentido, los ingresos obtenidos por este concepto también se han visto incrementados entre los años 2004–2014 por efecto del incremento en los precios de exportación del gas natural y descienden significativamente a partir del año 2015 por la misma razón, como se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 3. Recaudaciones por Participación del TGN
(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.
(1) Datos proporcionados por YPFB – CNIH.

Con relación a este ingreso que percibe el TGN, es importante mencionar que se desconoce el destino del mismo y los resultados que se han podido lograr para el país a través de su uso; lo que dificulta medir el efecto positivo que puede tener el sector hidrocarburos en el desarrollo económico y social.

3.4 IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) fue creado con la Ley de Hidrocarburos N° 3058, promulgada el 17 de mayo 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 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 es utilizada para el cálculo de las regalías.

Base de Cálculo	Distribución	Beneficiarios	Beneficiarios Finales
32% Sobre la producción nacional fiscalizada	12% Total Recaudado	Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera.	YPFB Empresas Petroleras
	88% Total de la Recaudación	12,5% Departamentos Productores.	8,62% Universidades Públicas 24,39% Gobierno Departamental 66,9% Gobiernos Municipales
		31,25% Departamentos no Productores (6,25% a cada uno). 56,25% Tesoro General de la Nación.	5,0% del total recaudado por IDH destinado al Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas 9,5% Fondo Compensatorio para Departamentos con mayor población: Municipios (80%) y Universidades Públicas (20%) 5,0% Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional destinado a masificar el uso de gas natural Variable Destinado a compensar al departamento productor cuyo ingreso por concepto de IDH sea menor al de un departamento no productor Variable Monto presupuestado para Policía Nacional y Fuerzas Armadas Resto Tesoro General de la Nación

En el caso del 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..."*. Sin embargo, la falta de información sobre las inversiones realizadas con estos recursos impide evidenciar si realmente fueron utilizados en dichos sectores.

Adicionalmente, pese al destino de los recursos del IDH, en diciembre de 2015 el Gobierno, 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 (FPIEEH), 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 con el objetivo de generar cierta sostenibilidad en los ingresos fiscales en el mediano y largo plazo, el IDH no debiera ser empleado para un fin distinto de lo establecido en el citado artículo 57 de la Ley N° 3058 que creó este impuesto.

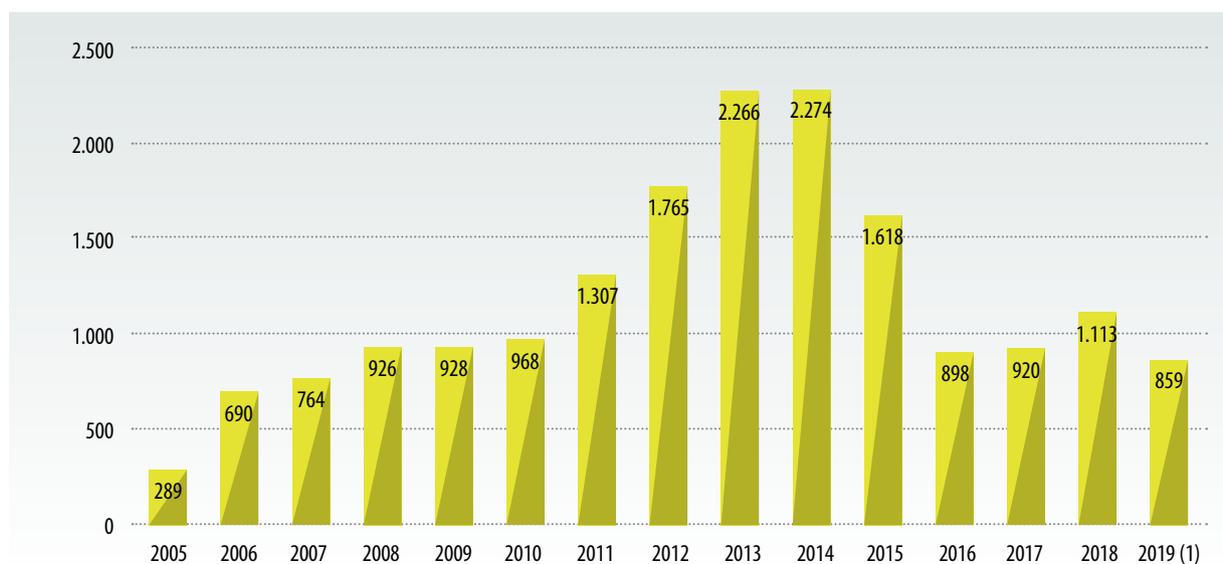
Asimismo, la retención de 12% para el financiamiento del FIEEH, que es destinado a las empresas petroleras como incentivo para la exploración hidrocarburífera y desarrollo de áreas en actual explotación, vulnera el artículo 8 de la Ley de Hidrocarburos en el que se establece que “...el Estado retendrá el 50% del valor de la producción de gas y petróleo, conforme al mandato contenido en la respuesta a la pregunta número 5 de la Ley del Referéndum Nacional de 18 de julio de 2004”, ya que, al realizar este descuento, el IDH que realmente llega al Estado es de 28,1%.

Recientemente, el Gobierno promulgó la Ley N° 1307 de Suspensión Temporal y Reasignación de Recursos del FPIEEH, como consecuencia del Covid 19, y que tiene por objeto suspender temporalmente la retención de 12% del IDH y reasignar una parte de los recursos del FPIEEH con el fin de que las Entidades Territoriales Autónomas y universidades públicas cuenten con recursos adicionales para enfrentar la pandemia del coronavirus (Covid-19), 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, 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.

Desde su creación, el IDH, al funcionar de forma similar a una regalía, se ha caracterizado por su potencial recaudatorio y facilidad para el control tributario; adicionalmente, por ser su cálculo similar al de las regalías, se ve afectado por las mismas variables precio y producción, por lo que entre los años 2005–2014 también tiene un comportamiento creciente. Posteriormente, a partir del año 2015, como se aprecia en el siguiente gráfico, se registra una disminución significativa producto de la disminución de los precios de exportación.

GRÁFICO N° 4 Recaudación por Impuesto Directo a los Hidrocarburos
En millones de dólares



Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y YPFB

(1) Para el año 2019 se consideraron los datos proporcionados por YPFB - CNIH

En el gráfico anterior se observa que la recaudación del IDH ha seguido similar tendencia a la de las regalías y participación del TGN, esto debido a que se calculan de similar manera, a pesar de que el IDH tiene el denominativo de impuesto.

Un aspecto que resulta curioso es que las cifras de recaudación por concepto de IDH, presentes en el informe que ha publicado YPFB sobre Contratos de Operación, difieren de las publicadas por el Ministerio de Economía y Finanzas

Públicas, y de aquellas publicadas por las gobernaciones de los departamentos productores; es decir, existen tres fuentes de información oficial para el mismo dato y no hay coincidencia entre las mismas.

Resulta importante destacar que las fuentes de la renta petrolera mencionadas (regalías, participación TGN e IDH) tienen como base de cálculo la producción fiscalizada de hidrocarburos que, una vez valorada, es sujeta a la aplicación de una alícuota fija. Es decir, no existe una escala en función de tipo de campo (gasífero o petrolífero), etapa del proyecto, precio o producción, por lo que el régimen fiscal no promueve la actividad exploratoria en el país.

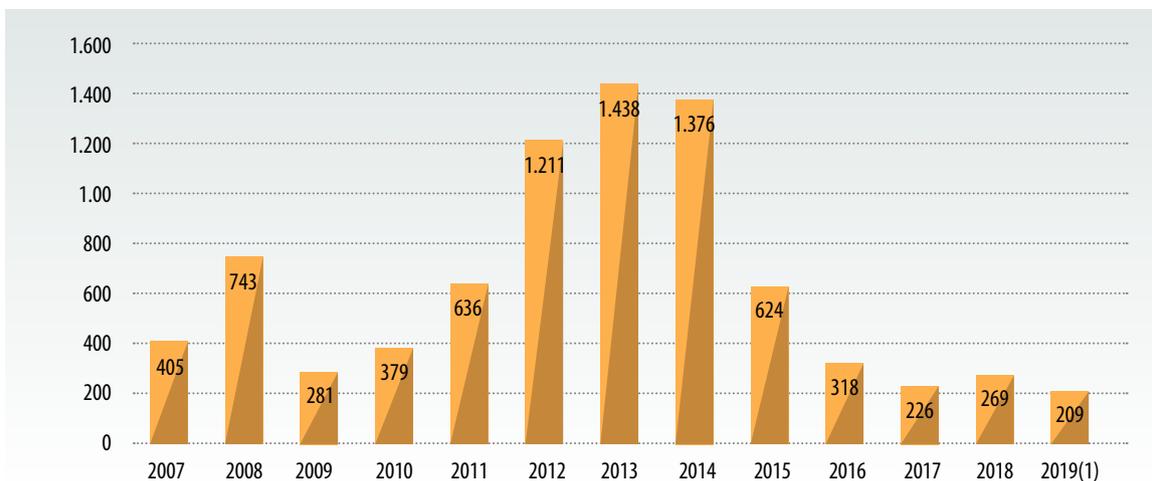
3.5 PARTICIPACIÓN DEL TITULAR EN LAS GANANCIAS DE LOS CONTRATOS DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS

En el caso específico de los contratos de operación suscritos en octubre de 2006, el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 establece que las empresas que suscriben el contrato (Titular) ejecutarán con sus propios medios y por su exclusiva cuenta y riesgo, a nombre y representación de YPFB, las operaciones correspondientes a las actividades de exploración y explotación dentro del área del contrato, a cambio de recibir de YPFB una retribución que, conforme lo establece el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, cubrirá la totalidad de sus costos de operación y utilidad.

Asimismo, los contratos de operación, en su cláusula 13, establecen que YPFB pagará al Titular las utilidades que corresponda según lo establecido en el Anexo F de dichos contratos. En dicho anexo se señala que, una vez descontados los costos recuperables a ser pagados a las empresas petroleras, el monto restante será la Ganancia a Distribuir proveniente de la venta de los hidrocarburos netos en punto de fiscalización. Este valor es distribuido entre el Titular y YPFB, en función de las tablas porcentuales que se encuentran en ese anexo, y varían de un contrato a otro.

Si bien la participación del Titular, así como la de YPFB en la ganancia a distribuir no es publicada por campo, como establece la Ley N° 3740, se cuenta con los datos globales publicados por YPFB, como se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 5 Participación del Titular en las Ganancias de los Contratos de Operación
En millones de dólares



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

(1) El año 2019 considera datos reportados por YPFB a octubre, siendo estimados los correspondientes a noviembre y diciembre.

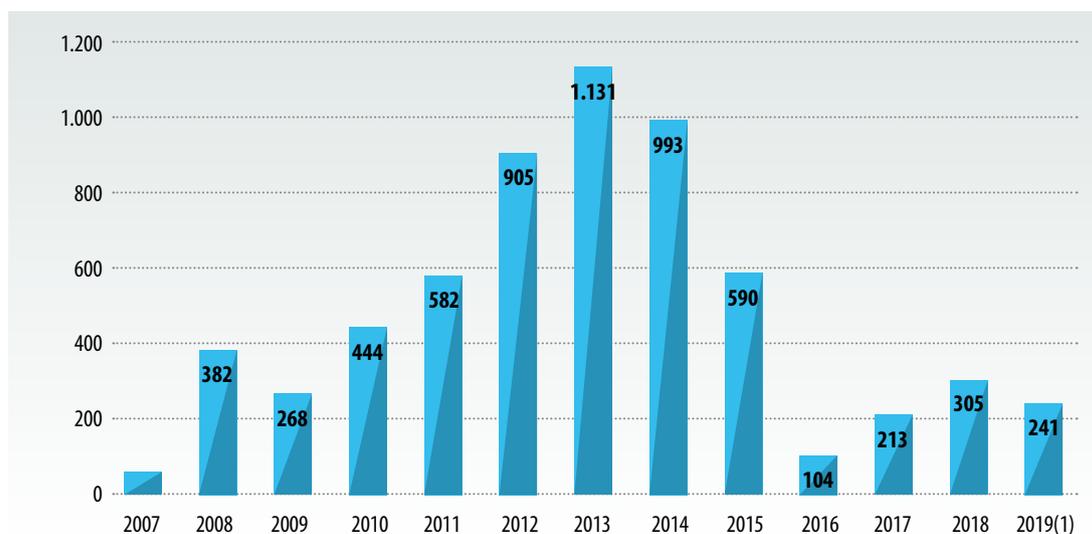
3.6 PARTICIPACIÓN DE YPFB EN LAS GANANCIAS DE LOS CONTRATOS DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS

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 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 otro².

En el siguiente gráfico se puede apreciar el comportamiento de la participación de YPFB en las ganancias generadas en los contratos de operación que, desde el inicio de los nuevos contratos y hasta el año 2013, fue creciente; luego, desde 2014 comienza a disminuir por la contracción en los precios de exportación del gas natural y se contrae significativamente con la caída en la producción de este energético. Desde el año 2017 se ve una leve recuperación como resultado de la mejora en los precios de exportación que, sin embargo, es previsible cambien el 2020 producto de la pandemia mundial.

GRÁFICO N° 6 Participación del YPFB en las Ganancias de los Contratos de Operación
En millones de dólares



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

(1) El año 2019 considera datos reportados por YPFB a octubre, siendo estimados los correspondientes a noviembre y diciembre.

Como se observa en el gráfico anterior, desde el año 2007, YPFB ha percibido cerca de 6.200 millones de dólares por concepto de participación en las ganancias de los contratos de operación suscritos en octubre de 2006. Sin embargo, no existe ninguna normativa que establezca el uso que la empresa petrolera estatal debería dar a estos recursos, por lo que, al parecer, los mismos han sido considerados como un ingreso más de la empresa y han servido para cubrir sus diferentes gastos administrativos y algunas inversiones; no obstante, este aspecto contrasta con los resultados alcanzados por YPFB debido a que no existen nuevos descubrimientos por parte de la empresa petrolera nacional. Tampoco gestiona los principales campos productores del país, pero, según las afirmaciones del ex presidente de

² Ver ejemplo en la publicación *Situación del sector hidrocarburos en Bolivia*, página 33, disponible en http://www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/Situacion_hidrocarburos_Bolivia.pdf

la empresa Ing. Herland Solíz³, la planilla de personal se había incrementado desproporcionalmente en los últimos años, convirtiendo a la empresa en “una caja de empleo” del gobierno de turno.

Como se explicó en el acápite 3.4 del presente documento, en diciembre de 2015, el Gobierno del ex presidente Evo Morales promulgó la Ley N° 767 que creó el Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera (FPIEEH), financiado con recursos provenientes del IDH, que fueron confiscados a las gobernaciones, municipios y universidades. Sin embargo, como lo advirtió oportunamente Fundación Jubileo, este Fondo debió haber sido financiado con una porción de los mencionados 6.200 millones de dólares que recibió YPFB por su participación en las ganancias de los contratos de operación.

Si desde enero de 2016 se hubiese destinado al financiamiento del FPIEEH solamente el 50% de la participación de YPFB en los contratos de operación se habría obtenido un monto similar al confiscado al IDH, sin necesidad de perjudicar a las instancias subnacionales, restándoles ingresos que debieron servir para promover la salud, educación y desarrollo productivo, como lo dispone la Ley de Hidrocarburos.

En ese sentido, es importante remarcar que la Ley N° 3740, en su artículo 6, establece que YPFB deberá publicar semestralmente en su página web toda la información referida a los costos recuperables y al cálculo realizado para la determinación de la participación de YPFB, detallada por campo. Resulta también necesario conocer la composición de la participación de YPFB y las empresas petroleras en los beneficios de la actividad de hidrocarburos; proporcionando para tal efecto un detalle de la información a ser publicada por campo.

Lamentablemente, esta norma solo ha sido cumplida de manera parcial en el periodo 2016–2019, siendo que ya debería publicarse en la página web de YPFB los datos correspondientes al primer semestre del año 2020; por lo que resulta de imperiosa necesidad que las autoridades a cargo de la fiscalización del sector y de la empresa petrolera estatal exijan su cumplimiento.

3.7 IMPUESTO DEL RÉGIMEN GENERAL PAGADOS POR EL SECTOR HIDROCARBUROS

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:

³ Primer Informe Nacional de Situación de YPFB del 31 de enero de 2020

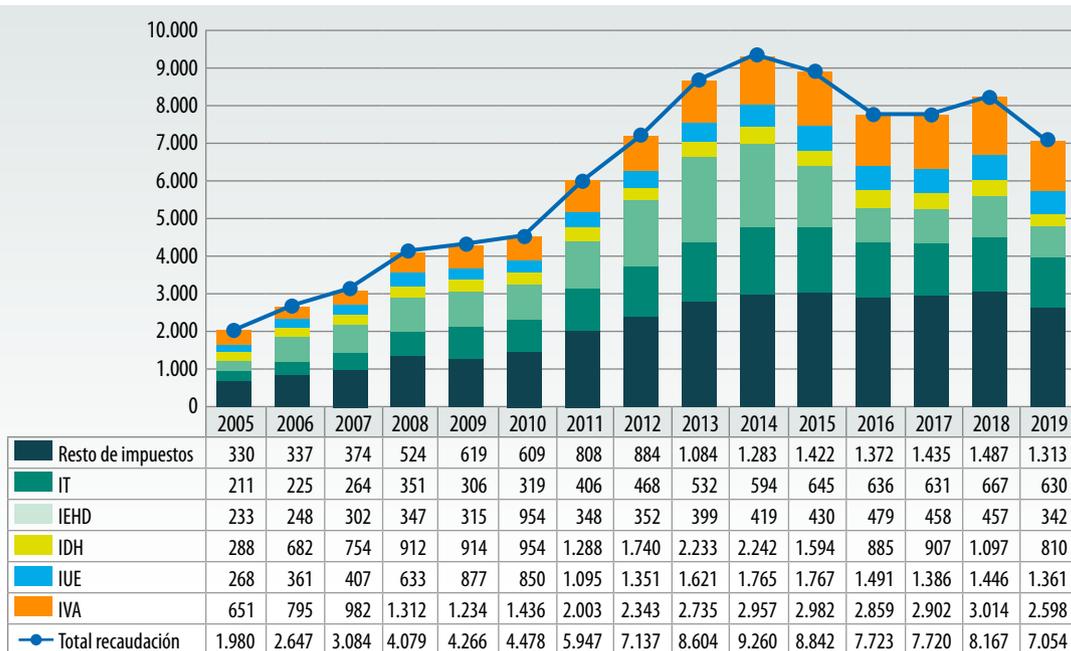
Impuesto	Alícuota	Base Imponible	Beneficiario
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	13%	El precio neto de venta de los bienes muebles, contratos de obras y prestación de servicios y de toda otra prestación, cualquiera fuere su naturaleza, consignado en la factura, nota fiscal o documento equivalente.	75% 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 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.	
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.	

Por otra parte, el marco normativo tributario establece que las actividades de comercialización en el mercado interno de hidrocarburos o sus derivados, sean éstos producidos internamente o importados, están alcanzadas por el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), tributo que es recaudado por el Servicio de Impuestos Nacionales, de acuerdo con el siguiente detalle:

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 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

Si observamos la recaudación tributaria de todos los sectores de la economía, el año 2011, de acuerdo con datos presentados en la Memoria de la Economía Boliviana 2011, elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el impuesto de mayor importancia en la recaudación tributaria total (sumando mercado interno más importaciones) es el Impuesto al Valor Agregado, seguido en importancia por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos y el Impuesto sobre las Utilidades, como se observa en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO N° 7. Recaudación Tributaria – Todos los sectores de la economía
Gestiones 2005–2019**



Fuente: Memoria de la Economía Boliviana 2018, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Servicio de Impuestos Nacionales.

Con el propósito de analizar la recaudación tributaria proveniente del sector hidrocarburos, se dividen las actividades petroleras en dos grandes agrupaciones: i) *Upstream* (Exploración y explotación) y ii) *Downstream* (transporte, refinación y servicios). Esta clasificación permite contar con información para determinar la renta petrolera por las actividades de exploración y explotación, y sumando a esto la recaudación proveniente del *downstream*, poder analizar el *Government take* que obtiene el Estado Boliviano por las actividades hidrocarburíferas.

En este sentido, el siguiente gráfico muestra la recaudación tributaria considerando los impuestos establecidos en el régimen general 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	2017	2018	2019
TOTAL GENERAL	381,3	471,9	542,1	744,2	1.137,7	652,3	665,8	849,0	1.101,8	1.213,1	1.109,0	880,4	733,3	805,0	749,5
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	194,2	119,1	199,4	243,0
IUE	55,3	80,9	52,4	190,1	477,0	209,9	145,5	237,7	340,9	400,7	298,2	105,3	35,1	51,8	63,1
IVA	5,2	27,6	64,9	77,0	68,7	45,1	53,2	116,2	163,0	188,5	118,1	52,0	56,4	80,8	98,5
IT	14,6	10,7	19,3	64,9	12,1	3,7	11,8	13,2	9,9	2,9	13,4	9,1	25,0	39,8	48,5
RESTO	6,0	1,2	1,1	1,7	2,3	3,4	3,4	3,4	5,9	9,5	14,4	27,8	2,7	27,0	32,9
DOWSTREAM															
TOTAL Downstream	300,3	351,4	404,4	410,4	453,7	390,2	452,0	478,5	582,2	611,4	665,0	686,3	614,1	605,6	506,5
IEHD	240,7	246,6	299,4	332,2	312,1	302,3	344,8	349,0	395,0	415,1	426,0	474,6	453,4	451,4	354,8
IUE	9,4	36,3	37,8	12,7	65,5	18,5	32,7	54,1	97,9	91,4	108,5	96,3	59,5	54,4	56,9
IVA	27,0	44,1	45,2	43,5	43,5	46,2	47,1	46,5	55,2	68,8	81,5	77,3	71,9	59,4	67,2
IT	21,6	22,2	20,1	19,2	29,9	19,2	21,2	21,0	22,3	20,9	25,2	18,9	14,4	30,1	14,0
RESTO	1,7	2,1	1,8	2,9	2,7	4,1	6,3	8,0	11,8	15,2	23,6	19,2	14,9	10,2	13,6

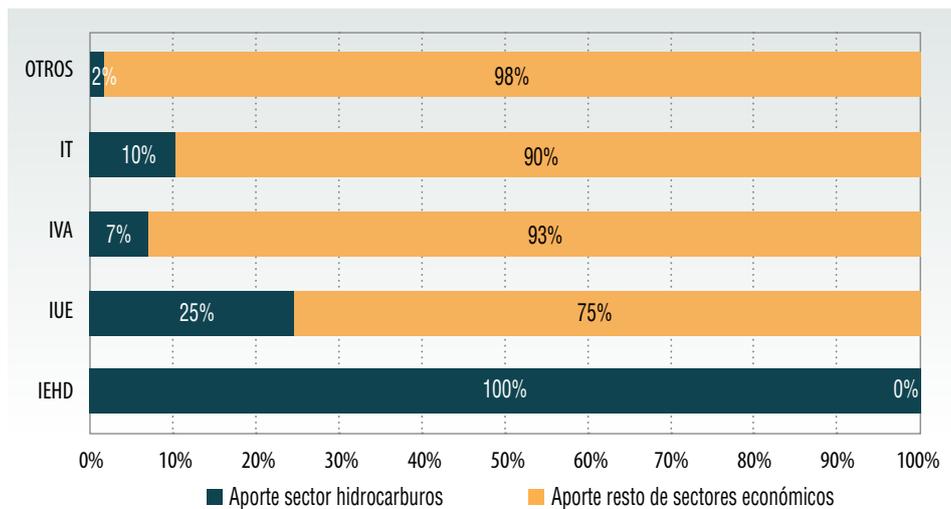
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Dossier de Estadísticas Vol. 29, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.

(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, 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.

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, con 24% sobre el total del resto de los sectores de la economía, por lo que una variación en los precios de comercialización del gas natural o en los precios también genera efectos tributarios importantes para los beneficiarios de la coparticipación tributaria.

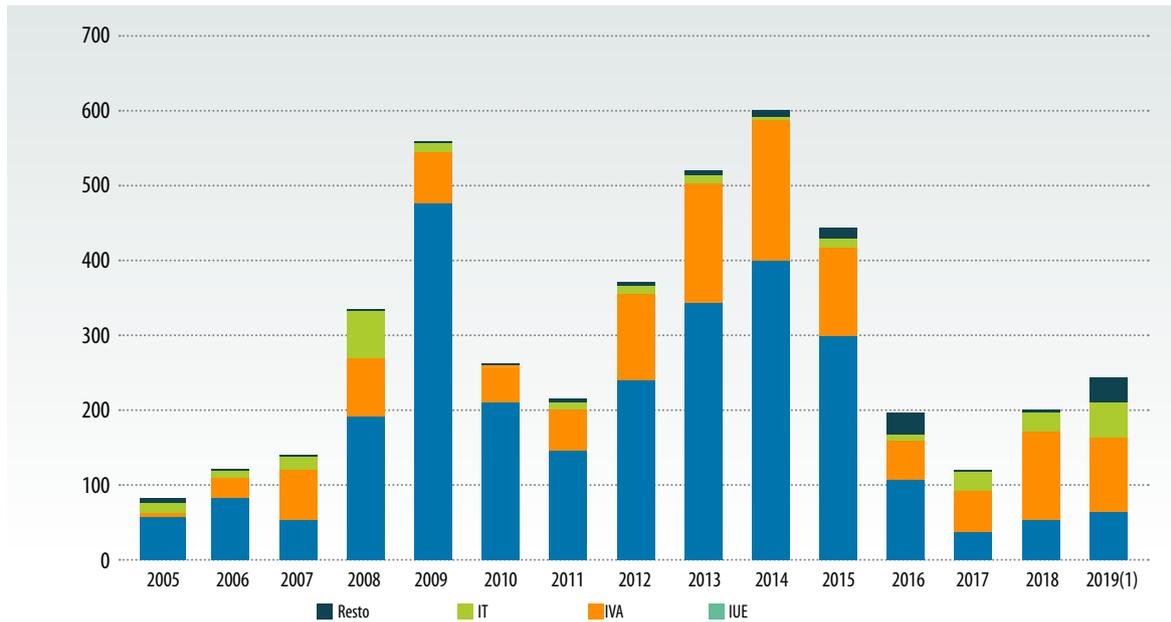
GRÁFICO N° 8. Participación promedio de la recaudación sector hidrocarburos en la recaudación total del régimen tributario general entre las gestiones 2005–2019
En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.

Por otra parte, las actividades del *upstream* (exploración y explotación) son las generadoras de los ingresos por regalías e IDH, que en Bolivia son ampliamente distribuidos a diferentes beneficiarios. Como se observa en el siguiente gráfico, la mayor recaudación de impuestos que pagan las empresas dedicadas a estas dos actividades es el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), que incluye tanto el pago del 25% aplicable a la utilidad del periodo como 12,5% aplicable a las remesas al exterior de utilidades que puedan realizar las empresas petroleras que operan en el país.

GRÁFICO N° 9. Recaudación Régimen General Tributario por las actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos (Upstream)
En millones de dólares



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

(1) Estimación propia.

Al estar las recaudaciones tributarias de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos explicadas fundamentalmente por el impuesto sobre las utilidades que obtienen las empresas, y a su vez relacionadas con los ingresos que perciben y los precios de comercialización de hidrocarburos; en las gestiones posteriores a años de precios bajos, como por ejemplo el año 2010, la recaudación disminuye significativamente, para luego, en periodos de precios altos, como el registrado entre 2011–2014, incrementarse y beneficiar a la arcas públicas.

4. PARTICIPACIÓN ESTATAL POR LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN



La renta hidrocarburífera es la diferencia entre los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos menos los costos incurridos para su comercialización; y en este valor existe una participación tanto privada como estatal.

En el siguiente cuadro se presenta la composición de la renta petrolera, y utilizando las fórmulas del Anexo F de los contratos de operación suscritos el año 2006, se estima el valor de los Ingresos Brutos generados por la venta de hidrocarburos en el punto de fiscalización⁴, a fin de establecer la participación del Estado en los ingresos generados por las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos desde el año 2005, que es cuando se aprobó la Ley de Hidrocarburos N° 3058 en actual vigencia.

**CUADRO N° 2 Participación Estatal en los ingresos generados
por la Exploración y Explotación de Hidrocarburos
En millones de dólares**

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1 Patentes Petroleras	4,8	5,0	4,0	6,0	8,0	8,9	9,7	10,2	11,9	15,2	12,9	14,8	11,8	11,9	13,4
2 Regalías ⁽¹⁾	196,9	256,8	191,0	331,0	348,0	367,0	457,0	696,0	840,0	865,0	528,2	306,2	340,0	422,3	342,2
3 Participación del TGN	120,5	128,4	146,5	165,0	174,0	183,0	229,0	348,0	420,0	432,0	304,0	163,0	173,0	210,7	141,4
4 Regalía Nacional Complementaria ⁽²⁾	10,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Participación Nacional ⁽³⁾	17,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6 Impuesto Directo a los Hidrocarburos	289,4	690,3	764,0	926,0	927,6	968,2	1.307,0	1.765,5	2.265,7	2.274,0	1.618,0	898,0	920,0	1.113,0	589,4
7 Costos Recuperados ⁽⁴⁾	566,7	587,0	282,0	508,5	456,7	566,3	712,6	726,5	745,7	917,5	845,4	719,8	962,1	1.014,3	946,3
8 Ganancia Titular ⁽⁵⁾	468,8	485,5	405,4	743,1	281,4	378,7	636,4	1.211,0	1.438,1	1.376,2	623,8	317,6	225,8	268,5	209,0
9 Participación Adicional de YPFB en las Ganancias de los Contratos de Operación ⁽⁶⁾	0,0	0,0	61,6	382,4	268,0	443,5	582,1	904,8	1.130,7	993,1	589,9	104,2	218,2	307,1	241,2
10 Ingresos por la venta de Hidrocarburos en punto de fiscalización	1.670	2.148	1.850	3.056	2.456	2.907	3.954	5.652	6.840	6.858	4.509	2.509	2.839	3.336	2.740
11 Recaudación Tributaria Upstream ⁽⁷⁾	81	120	138	334	560	262	214	370	520	602	444	194	119	199	243
12 Participación estatal en los ingresos por la exploración y explotación de hidrocarburos (1+2+3+4+5+6+9+11)	720,8	1.200,9	1.304,8	2.144,1	2.285,6	2.232,6	2.798,6	4.094,9	5.188,0	5.181,0	3.497,0	1.680,5	1.782,1	2.264,4	1.840,6
13 % sobre los ingresos (12/10)	43%	56%	71%	70%	93%	77%	71%	72%	76%	76%	78%	67%	63%	68%	67%

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de YPFB, Ministerio de Hidrocarburos y Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.

Notas:

(1) Incluye la regalía departamental del 11% y la regalía nacional compensatoria de 1%.

(2) Regalía establecida en la Ley de Hidrocarburos N° 1689 vigente hasta mayo de 2005.

(3) Participación nacional establecida en la Ley de Hidrocarburos N° 1689 vigente hasta mayo de 2005.

(4) Datos estimados para los años 2005 y 2006 que corresponden a los costos de explotación de las empresas petroleras bajo los contratos de riesgo compartido.

(5) Datos estimados para los años 2005 y 2006 que corresponden a las utilidades obtenidas por las empresas petroleras bajo los contratos de riesgo compartido. Para el año 2011 se realizó una estimación propia con base en cifras oficiales.

(6) Corresponde a la aplicación del Anexo F de los contratos de operación suscritos en octubre de 2006 y que entran en vigencia en mayo de 2007, que establecen una participación de YPFB en las ganancias de dichos contratos.

(7) Estimación propia para el año 2019 sin considerar la recaudación por IDH, ya que al ser este impuesto similar a una regalía se lo presenta por separado en el ítem 6.

4 **IB = T + RT + PY**

Dónde: **IB**: son los ingresos brutos generados por la venta de hidrocarburos netos en el Punto de Fiscalización.

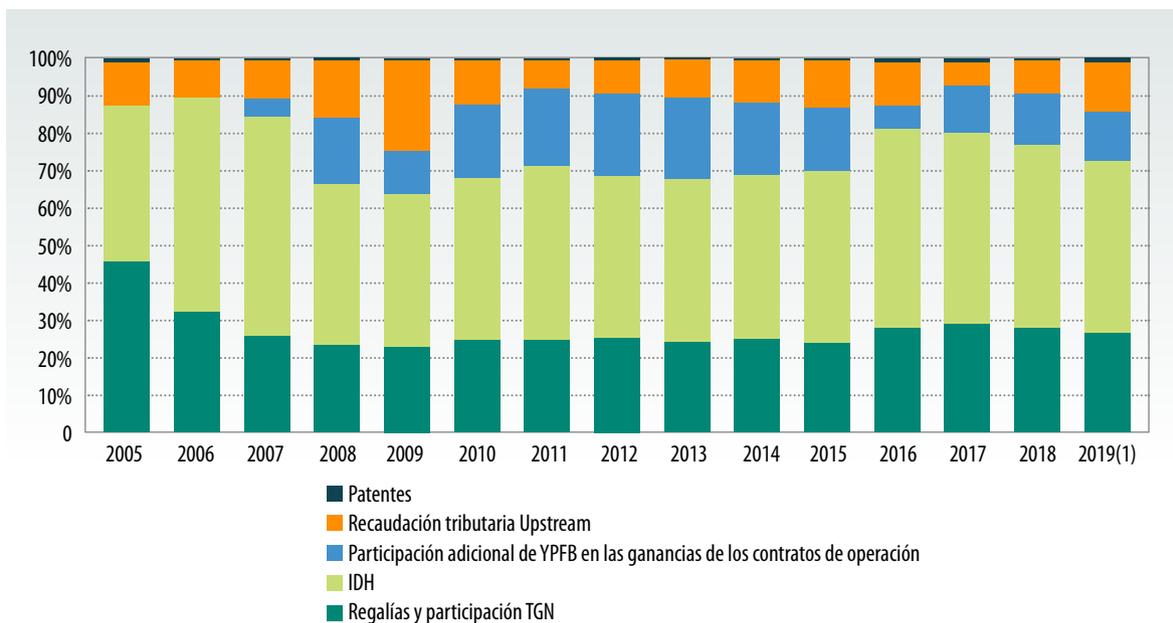
T: es el valor de las regalías, participación TGN e IDH correspondientes a los hidrocarburos netos recibidos por YPFB en el Mes "t"

RT: Retribución del Titular para el Mes "t"

A partir del cuadro anterior se observa que, en lo concerniente a la participación del Estado en los ingresos generados por las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, es decir excluyendo tanto los costos recuperables como la utilidad de las empresas privadas, se observa que en los últimos 15 años ésta se sitúa en un promedio de 70%. Sin embargo, a partir de la caída en el precio de exportación de gas natural y de la producción de hidrocarburos, se establece que en los últimos 3 años la participación estatal en los ingresos brutos en punto de fiscalización es de 68%.

En el siguiente gráfico, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) es el que ha permitido al Estado contar con una mayor renta petrolera, ya que en los 15 años de análisis representa, en promedio, 47% de la renta petrolera total y en las últimas cinco gestiones ha sido de 49%. En importancia, le siguen las regalías y participación del TGN con una participación promedio de 27%, y finalmente está la participación adicional de YPFB en los contratos de operación suscritos el año 2006, con 13% de importancia en el total de la renta petrolera y que sería, en realidad, el aporte de la "Nacionalización" de los hidrocarburos, establecida mediante Decreto Supremo N° 28701 de ese mismo año; ya que las regalías, participación del TGN e IDH fueron establecidas mediante la Ley de Hidrocarburos N°3058 del año 2005.

GRÁFICO N° 10. Composición porcentual de la Renta Petrolera en las actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos



5. IMPORTANCIA FISCAL DEL SECTOR HIDROCARBUROS



El Estado boliviano capta ingresos de la actividad hidrocarburífera mediante la aplicación de patentes, regalías, Impuesto Directo a los Hidrocarburos, participación de YPFB en las ganancias de los contratos de operación y la aplicación del régimen general de impuestos a las actividades de exploración, explotación, refinación, servicios y transporte de hidrocarburos, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3. Ingresos que percibe el Estado por las actividades del Sector Hidrocarburos
En millones de dólares

	Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Patentes	4,8	5,0	4,0	6,0	8,0	8,9	9,7	10,2	11,9	15,2	12,9	14,8	11,8	11,9	13,4
2	Regalías ⁽¹⁾	196,9	256,8	191,0	331,0	348,0	367,0	457,0	696,0	840,0	865,0	528,2	306,2	340,0	422,3	342,2
3	Participación del TGN	120,5	128,4	146,5	165,0	174,0	183,0	229,0	348,0	420,0	432,0	304,0	163,0	173,0	210,7	141,4
4	Regalía Nacional Complementaria ⁽²⁾	10,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5	Participación Nacional ⁽³⁾	17,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6	Impuesto Directo a los Hidrocarburos	289,4	690,3	764,0	926,0	927,6	968,2	1.307,0	1.765,5	2.265,7	2.274,0	1.618,0	898,0	920,0	1.113,0	859,4
7	Participación Adicional de YPFB en las Ganancias de los Contratos de Operación ⁽⁴⁾	0,0	0,0	61,6	382,4	268,0	443,5	582,1	904,8	1.130,7	993,1	589,9	104,2	218,2	307,1	241,2
8	Recaudación Tributaria Upstream ⁽⁵⁾	81,0	120,5	137,8	33,8	560,0	262,1	213,8	370,5	519,7	601,7	444,0	194,2	119,1	199,4	243,0
9	Recaudación Tributaria Downstream ⁽⁶⁾	300,3	351,4	404,4	410,4	453,7	390,2	452,0	478,5	582,2	611,4	665,0	686,3	614,1	605,0	506,5
10	Total Renta Estatal Sector Hidrocarburos	1.016	1.547	1.705	2.549	2.731	2.614	3.241	4.563	5.758	5.777	4.149	2.352	2.384	2.870	2.347

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de YPFB, Ministerio de Hidrocarburos y Energía, y Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales,

Notas:

- (1) Incluye la regalía departamental de 11% y la regalía nacional compensatoria de 1%.
- (2) Regalía establecida en la Ley de Hidrocarburos 1689 vigente hasta mayo de 2005.
- (3) Participación nacional establecida en la Ley de Hidrocarburos N° 1689 vigente hasta mayo de 2005.
- (4) Corresponde a la aplicación del Anexo F de los contratos de operación suscritos en octubre de 2006 y que entran en vigencia en mayo de 2007, que establecen una participación de YPFB en las ganancias de dichos contratos.
- (5) Corresponde a la recaudación tributaria obtenida por el Estado por la aplicación del Régimen General de impuestos nacionales a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos (Upstream), sin considerar la recaudación por IDH, ya que al ser este impuesto similar a una regalía se lo presenta por separado en el ítem 6.
- (6) Corresponde a la recaudación tributaria obtenida por el Estado por la aplicación del Régimen General de impuestos nacionales a las actividades de transporte, refinación y servicios del sector hidrocarburos, incluyendo los montos recaudados por el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). Para el año 2019 se realizó una estimación propia para obtener los datos de la recaudación tributaria.

Indicar que los ingresos por regalías, participación del TGN, IDH y la participación de YPFB en las ganancias de los contratos de operación están en relación directa con el comportamiento de la producción o los precios de venta de los hidrocarburos en el mercado externo. Los pagos por concepto de impuestos del régimen general por parte de las empresas petroleras, incluida YPFB, son también resultado del comportamiento del sector hidrocarburos y, como se mencionó anteriormente, en casos como el IUE, existe una importante participación del sector hidrocarburífero.

En este sentido, un aspecto importante a considerar es el impacto que tienen estos ingresos en las finanzas públicas que, como se aprecia en el siguiente gráfico, durante el periodo 2005–2018 representan, en promedio, 39% de los ingresos fiscales del Gobierno General (nivel central y nivel subnacional)

Cuadro N° 4. Participación de los ingresos fiscales del Sector Hidrocarburos en los ingresos del Gobierno General

En millones de dólares

Año	Renta estatal Sector Hidrocarburos	Ingresos Gobierno General	%
	A	B	C = A/B
2005	1.016,3	2.894,98	35%
2006	1.547,3	3.721,63	42%
2007	1.705,2	4.273,78	40%
2008	2.548,6	5.422,13	47%
2009	2.731,3	5.653,47	48%
2010	2.614,0	6.001,65	44%
2011	3.240,9	7.793,30	42%
2012	4.563,2	9.424,57	48%
2013	5.758,2	11.181,90	51%
2014	5.777,2	12.363,22	47%
2015	4.149,1	11.827,16	35%
2016	2.351,9	10.538,79	22%
2017	2.384,5	10.906,47	22%
2018	2.870,0	11.217,53	26%
2019	2.347,0	11.329,70	21%

Fuente: YPFB, Ministerio de Hidrocarburos y Energía, UDAPE y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

(1) Estimación propia de los ingresos corrientes para el año 2019.

La renta estatal obtenida de la explotación de hidrocarburos tiene una alta participación en los ingresos del Gobierno General, que incluye los niveles nacional y subnacional, especialmente en los años 2010–2015; caracterizados por altos niveles de producción y al superciclo de precios altos de exportación de gas natural. Con la caída de ambas variables, desde el año 2015 hasta la fecha, se observa una menor participación del sector extractivo que acompaña a una caída en los ingresos del Gobierno General que, dicho sea de paso, en el periodo 2015–2019 no fueron suficientes para cubrir los gastos de ambos niveles de gobierno y, por tanto, el país ingresó en un periodo de déficit fiscal creciente, gestión tras gestión.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



- La participación del Estado en los ingresos obtenidos por la exploración y explotación de hidrocarburos se ha situado en 70% en los últimos 15 años. Esto es explicado por la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), el superciclo de precios de exportación de gas natural entre los años 2004–2014 y el incremento en la producción de gas natural hasta el año 2015. Posteriormente, desde el año 2016, se observa una disminución significativa de la renta petrolera, alcanzando el año 2019 una diferencia de -68% con relación al valor obtenido el año 2014, derivando desde ese momento en cinco años consecutivos de déficit fiscal.
- Si a la renta captada por las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos (Upstream) se le suma también la recaudación tributaria obtenida por las actividades de: servicios, refinación y transporte de hidrocarburos (Downstream), se observa que, en los últimos 15 años, en promedio, cerca de 38% de los ingresos del Gobierno General (que incluye el nivel central y los niveles subnacionales) proviene de un solo sector económico, que es el de hidrocarburos.
- No existe un marco normativo claro a nivel nacional o subnacional que establezca criterios de control, seguimiento y evaluación al uso de la renta hidrocarburífera; es así que no se cuenta con información desagregada por parte de los beneficiarios que permita hacer un adecuado seguimiento a las inversiones ejecutadas con recursos provenientes de las regalías, participaciones e IDH. La ausencia de este tipo de mecanismos ha servido para que autoridades nacionales, departamentales, municipales y universitarias utilicen estos ingresos fiscales para financiar proyectos de dudosa necesidad, descuidando la diversificación de la economía y profundizando el patrón extractivista nacional y local.
- Sin duda, la economía nacional no puede continuar dependiendo de la explotación de un recurso natural no renovable, con importantes efectos ambientales y que, además, es comercializado a precios volátiles; a lo que por cierto se debe adicionar los importantes cambios en el contexto regional que hacen prever un cambio desfavorable para Bolivia como exportador de gas natural; por lo que la economía nacional debe transitar en el mediano plazo hacia el desarrollo de otros sectores económicos que permitan también la diversificación de fuentes de ingresos fiscales que gradualmente puedan ir sustituyendo al sector hidrocarburos.
- Con el objetivo de abandonar la dependencia fiscal del sector hidrocarburos, se debe trabajar arduamente en generar consensos políticos y fundamentalmente sociales que garanticen este cambio de paradigma de desarrollo. Esto implica el compromiso político

de los distintos niveles de gobierno para el desarrollo e implementación de diferentes políticas públicas orientadas al desarrollo de otros sectores económicos y también el compromiso social en el sentido de que la renta petrolera no puede ser usada para gastos corrientes, construcción de canchas o sedes sindicales, sino para el desarrollo productivo y diversificación económica.

- En el entendido de que la transición económica hacia una economía diversificada es al menos de mediano plazo, en ese periodo el sector hidrocarburos, como generador de excedente económico, debe ser gestionado en el marco de una política también de mediano plazo, basada en principios de sostenibilidad ambiental, técnica, económica y de transparencia, que aseguren un mejor uso de los ingresos para el desarrollo de otros sectores económicos y que permitan diversificar las fuentes de ingresos fiscales para el país; para de esta manera avanzar hacia una transición energética.



www.jubileobolivia.org.bo



@JubileoBolivia



Fundacion Jubileo



@fundacionjubileo



Fundación Jubileo