

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA



PETAENG

Plan Excepcional de Titulación para Estudiantes Antiguos No Graduados

MODULO DE ACTUALIZACION

Para la obtención del Grado Académico de Licenciatura

**“ANÁLISIS DEL IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS Y
SU INCIDENCIA EN LA ECONOMÍA NACIONAL”**

Autor: Jenny Noemi Velasco Chambi

La Paz – Bolivia

2018

Dedicatoria:

El presente trabajo informe primeramente va consagrado a Dios Padre, por esta dicha que me da de poder lograr culminar esta etapa en mi vida-

A mi hija amada Johana Valeria, por todo el amor y la alegría que me brinda, y por las fuerzas que me inspira de seguir adelante.

A mi Mami Yola, por ese amor y apoyo incondicional que me brinda, por todos los consejos y enseñanzas que me ha dado hasta este tiempo.

A mi hermana Amelia, a mis sobrinos Gloria y Moisés, por todo el amor, apoyo y aliento que me han dado.

A todos ellos va esta dedicatoria, pues son quienes no han perdido la fe en mí. y me han animado en todo tiempo.

Mira que te mando que te esfuerces y seas valiente; no temas ni desmayes, porque Jehová tu Dios estará contigo en dondequiera que vayas.

Josué 1: 9

Y èl le dijo: Hija, tu fe te ha hecho salva; ve en paz, y queda sana de tu azote.

Marcos 5:34

Agradecimientos:

Mi agradecimiento inmenso a Dios por su gracia, su amor y sus bendiciones dadas a mi vida. A mi hija amada Johana Valeria y toda mi familia por toda la paciencia, amor y aliento que me han dado.

A la Universidad Mayor de San Andrés, por acogerme a lo largo de mi carrera universitaria.

A mis amistades quienes en todo tiempo me alentaron de una u otra forma el poder llegar a esta culminación de este trabajo.

RESUMEN

Según información extraída de la página Web del Instituto Nacional de Estadística, desde 2000 hasta 2013 la actividad de hidrocarburos (incluyendo refinación de petróleo) muestra el mayor aporte en promedio con el 7,06% al PIB. El mayor aporte del sector al PIB fue en el 2013 con 7,9% y el menor fue de 5,33% el año 2000.

El sector de hidrocarburos es uno de los sectores que más contribuyen en la economía, en cuanto a las exportaciones, inversiones y sobre todo en las recaudaciones fiscales. Además, es declarado en la Constitución Política del Estado como recurso natural estratégico y de interés público para el desarrollo del país; en este sentido, los recursos que ésta actividad genera tienen que ser enfocados a lograr el desarrollo de una economía diversificada, productiva y sostenible, todo esto con el objetivo de generar riqueza, reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida y consolidar una integración nacional.

A partir del año 2005, con la promulgación de la Ley de Hidrocarburos N° 3058, el sector ha atravesado una serie de reformas. El 1 de mayo de 2006, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto Supremo N° 28701, en el que el Estado recupera la propiedad de los hidrocarburos, iniciándose en el país el proceso de nacionalización de los hidrocarburos, con lo cual el Estado recupera el control de toda la cadena de producción de hidrocarburos y se empiezan a generar más recursos para este por concepto de regalías, impuestos y participaciones.

La Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009, determina que los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), es ahora la única empresa facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización. YPFB se constituye en el brazo operativo del Estado, en el marco de la política estatal de hidrocarburos.

Al ser el sector de hidrocarburos un sector estratégico para el desarrollo del país, el cual se constituye una de las principales fuentes de ingresos económicos. Por ello, se requieren inversiones importantes que permitan enfrentar en el corto plazo actividades de exploración, que incrementen las reservas de hidrocarburos, a fin de aumentar la producción y cumplir los compromisos de exportación asumidos, el

abastecimiento al mercado interno y la consolidación del proceso de industrialización, en el marco de la estrategia de desarrollo del país.

Es importante destacar que YPFB es el mayor contribuyente al erario nacional, puesto que es la empresa que más tributo para al Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), uno de los reportes más destacados fue en el año 2013, cuando se registró un aporte de 37,9% de los tributos a nivel nacional.

De los Bs. 45.839,5 MM recaudados en la gestión 2013, la estatal petrolera aportó Bs. 17.368,5 MM, aumentando en un 29,4% respecto a las recaudaciones del año 2012 que llegaron a Bs. 13.422,2 MM.

Del Grupo de las 100 empresas que en impuestos pagaron en el año 2013, la estatal petrolera ocupó el primer lugar, le sigue YPFB Refinación S.A. con Bs. 2.826,6 MM equivalente a un 6,2%. El tercer lugar le corresponde a la Cervecería Boliviana Nacional con Bs. 1.941,4 MM, el cuarto lugar a YPFB Andina S.A. con Bs. 786,3 MM y el quinto lugar a YPFB Chaco S.A. con Bs. 648,3 MM y otros como ser: Gas Trans Boliviano S.A., YPFB Transporte S.A., BG Bolivia, Repsol E&P Bolivia, Petrobras Bolivia, Refinería Oro Negro y Vintage Petroleum Bolivia, etc. Todas estas empresas aportaron o pagaron sobre tributos de IVA, IT, IUE, IEHD, IDH, entre otros de compensación ente el SIN, donde la recaudación de las empresas vinculadas a la actividad hidrocarburífera concentraron la mayor proporción de la recaudación de un 53.3%.

Los sectores productivos y que generan empleo no han sido priorizados. La mayor parte del IDH es asignada a la Renta Dignidad, gastos corrientes y otros del Nivel Central, Educación y Transporte. Y los recursos asignados hacia sectores como Agropecuario, Desarrollo Económico/productivo y Turismo son mínimos, aproximadamente 3% sobre el total, en promedio.

Es así que no se habría cumplido o implementado el planteamiento de cambio de matriz productiva a partir de estos recursos. ¿El gobierno actual podrá reasignarlos? Por ahora, el país no ha aprovechado el momento de gran oportunidad que significó contar con estos abundantes ingresos, y que podrían haber permitido trascender hacia un desarrollo más diversificado y sostenible

Más de \$us 15.000 millones recibió el Estado por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, entre 2005 y 2017, representando más de 20% de los ingresos tributarios. Del total de los recursos IDH administrado por todos los beneficiarios, 66% del IDH ha sido asignado a gastos corrientes y otros, y sólo 34% a inversión.

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ANÁLISIS	3
2.1.	Objetivo General	3
2.2.	Objetivos Específicos	3
2.3.	Justificación	4
2.4.	Alcance	5
2.5.	Nivel de Investigación	5
2.6.	Técnicas de Investigación	6
2.6.1.	Fuentes de Información.....	6
3.	MARCO PRÁCTICO	6
3.1.	Marco Teórico Tributario	6
3.1.1.	Tributo.....	6
3.1.1.1.	Impuestos	6
3.1.1.1.1.	Clasificación de los Impuestos	8
3.1.1.1.1.1.	Impuestos Directos e Impuestos Indirectos	8
3.1.1.1.1.2.	Reales y Personales	9
3.1.1.1.1.3.	Ordinarios y Extraordinarios	10
3.1.1.1.1.4.	Fijos, Proporcionales, Progresivos y Regresivos	10
3.1.1.1.1.5.	Impuestos Distorsionadores y No Distorsionadores	11
3.1.1.1.1.6.	Impuestos Correctores	11
3.1.1.2.	Tasa.....	11
3.1.1.3.	Contribuyentes Especiales (Definición).....	12
3.1.1.4.	Patentes Municipales	12
3.1.1.5.	Regalías y Patentes por la Exportación de Recursos Naturales (RR.NN.)	12
3.1.2.	Ilícitos Tributarios	13
3.1.3.	Contravenciones Tributarias.....	13
3.2.	Marco Teórico Económico.....	14
3.2.1.	Distribución del Ingreso.....	14
3.2.2.	Equidad.....	14
3.2.3.	Equidad Horizontal.....	14
3.2.4.	Equidad Vertical.....	15
3.2.5.	Ingreso.....	15
3.2.6.	Ingresos Públicos.....	15

3.2.7.	<i>Hidrocarburos</i>	15
3.2.8.	<i>Presupuesto Público</i>	15
3.2.9.	<i>Renta Interna</i>	16
3.2.10.	<i>Regalías</i>	16
3.2.11.	<i>Inversión Pública</i>	16
3.2.12.	<i>Presupuesto de Inversión Pública</i>	16
3.2.13.	<i>Renta Económica</i>	17
3.2.14.	<i>Excedente</i>	17
3.2.15.	<i>Excedente en el Upstream</i>	17
3.2.16.	<i>Equidad en la Distribución</i>	18
3.2.17.	<i>Inequidad</i>	19
3.2.18.	<i>Funciones Fiscales</i>	19
3.2.18.1.	<i>Función de Asignación</i>	19
3.2.18.2.	<i>Función de Distribución</i>	20
3.2.18.3.	<i>Función de Estabilización</i>	20
3.3.	<i>Marco Normativo</i>	20
3.3.1.	<i>Sistema Tributario en Bolivia</i>	21
3.3.2.	<i>Ley nº 2492 Código Tributario Boliviano</i>	21
3.3.3.	<i>Ley Nº 843 “Ley de Reforma Tributaria” de 20 de Mayo de 1986</i>	22
3.3.3.1.	<i>Primera reforma, Ley Nº 843</i>	22
3.3.3.2.	<i>Segunda Reforma. Ley Nº 1606</i>	23
3.3.4.	<i>Régimen Tributario Hidrocarburiíferos</i>	24
3.3.4.1.	<i>Impuesto Directo a los Hidrocarburos</i>	25
3.3.5.	<i>Marco Regulatorio de la Distribución de la Renta Petrolera</i>	27
3.3.5.1.	<i>Instituciones a Cargo del Sector de Hidrocarburos en Bolivia</i>	29
3.3.5.1.1.	<i>El Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE)</i>	29
3.3.5.1.2.	<i>Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)</i>	29
3.3.6.	<i>Exploración y Explotación</i>	31
3.3.6.1.	<i>Reseña sobre los Contratos Petroleros</i>	31
3.3.6.2.	<i>Estructura del Sector</i>	34
3.3.6.2.1.	<i>El Upstream</i>	35
3.3.6.2.2.	<i>El Midstream y el Downstream</i>	36
3.3.6.3.	<i>Distribución y Comercialización de Hidrocarburos</i>	36
3.3.6.4.	<i>Régimen Tributario de las Actividades de Exploración y Explotación</i>	37
3.4.	<i>Análisis del Comportamiento de la Recaudación Tributaria y la Distribución de Renta Petrolera</i>	37
3.4.1.	<i>Análisis de la Recaudación Tributaria</i>	38

3.4.2.	<i>Recaudación Tributaria por Tipo de Impuesto</i>	39
3.4.3.	<i>Recaudación Tributaria por Actividad Económica</i>	41
3.4.4.	<i>Recaudación Tributaria por Departamento</i>	42
3.4.4.1.	<i>Presión Tributaria</i>	43
3.4.5.	<i>Gasto Tributario Estimado 2005-2013</i>	45
3.4.6.	<i>Regalías de Participación del Tesoro General de la nación</i>	47
3.4.6.1.	<i>Precio De Los Hidrocarburos</i>	47
3.4.6.1.1.	<i>Estructura de Precios de Hidrocarburos</i>	53
3.4.6.1.2.	<i>Regalías y Participaciones</i>	54
3.4.6.1.3.	<i>Desarrollo del Sector</i>	56
3.4.6.1.4.	<i>Impacto Fiscal del Sector</i>	57
3.4.7.	<i>Modelo Económico Plural</i>	59
3.4.8.	<i>Redistribución de la Renta Petrolera</i>	60
4.	<i>CONCLUSIONES</i>	65
5.	<i>REFERENCIA BIBLIOGRAFICAS</i>	
6.	<i>ANEXOS</i>	

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1: Recaudación Tributaria y Aduanera por Tipo de Impuesto.....	38
Gráfico N° 2: Bolivia Recaudación Tributaria de Mercado Interno en Efectivo,..... por Actividad Económica 2013-2014.....	41
Gráfico N° 3: Bolivia Recaudación Tributaria de Mercado Interno en Efectivo, por..... Departamento, 2013-2014.....	42
Gráfico N° 4: Bolivia Presión Tributaria con y sin IDH, 1990 – 2014.....	43
Gráfico N° 5: Bolivia Principales Impuestos como Porcentaje del PIB, 2000-2014.....	44
Gráfico N° 6: Comportamiento del Precio Promedio Anual de Exportación de Gas..... Natural Boliviano.....	48
Gráfico N° 7: Reservas Certificadas de Gas Natural.....	50
Gráfico N° 8: Recaudación por Regalizas, Participaciones e IDH.....	51
Gráfico N° 9: Presupuesto de Ingresos 2015 – Gobernaciones de Departamentos Productores de Hidrocarburos.....	53
Gráfico N° 10: Evolución Anual del Precio del WTI y de los Derivados en Bolivia.....	54
Gráfico N° 11: Distribución del IDH.....	55
Gráfico N° 12: Participación del Sector en el PIB a Precios Corrientes.....	56
Gráfico 13 Recaudaciones Impositivas por Regalías-IEHD-IDH del..... Sector Hidrocarburos.....	58
Gráfico 14 Recaudaciones de Upstream y Downstream.....	58
Gráfico 15 Participación de YPFB en el patrimonio Total de las Empresas..... del Estado.....	60
Gráfico 16 Total IDH por Destino /Sector 2011 – 2017.....	63

INDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1: Impuestos Directos e Indirectos.....	9
Esquema N° 2: Estructura del Sector Hidrocarburos 2013 – Gas Natural.....	34
Esquema N° 3: Estructura del Sector Hidrocarburos 2013 –Petróleo.....	35
Esquema N° 4: Modelo Económico Plural.....	59

INDICE DE CUADROS

<i>Cuadro N° 1: Bolivia Recaudación Tributaria y Aduanera por Tipo de Impuesto, 1990-2014....</i>	<i>40</i>
<i>Cuadro N° 2: Principales Gastos Tributos según Impuestos 2011- 2013.....</i>	<i>46</i>
<i>Cuadro N° 3: Principales Gastos Tributarios según Categoría Descriptiva y tipo de Gasto 2011 2013.....</i>	<i>47</i>
<i>Cuadro N° 4: Regalías, Participación TGN e IHD.....</i>	<i>41</i>

1. INTRODUCCIÓN

Desde inicios de la década del 2000, la renta petrolera ha sido uno de los temas que ha generado mayor debate en la sociedad boliviana, a partir de una serie de acontecimientos como la Guerra del Gas, referéndum por el gas, creación del IDH y nacionalización de los hidrocarburos. Desde la segunda mitad de la última década, la renta petrolera se ha convertido en uno de los pilares fundamentales de la economía nacional, sobre todo por su aporte a los ingresos fiscales, tanto para el Gobierno Nacional como para los gobiernos subnacionales.

Este aspecto incide en que gran parte de la población reciba algún tipo de beneficios de la renta petrolera, ya sea mediante inversión pública o bonos sociales que son financiados, en gran parte, por el aporte de los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos.

Hoy nos encontramos frente a un contexto internacional en la industria hidrocarburífera cambiante. El precio internacional del barril de petróleo ha disminuido considerablemente en los últimos ocho meses y ello impacta en el precio de exportación de gas natural boliviano con su consecuente impacto en nuestra economía por la relevancia que tiene la renta petrolera para las finanzas públicas.

Por otra parte, nos enfrentamos a un nuevo escenario internacional en el que se trata de eliminar la competencia del shale gas y shale oil en la industria petrolera internacional, lo cual hace menos viable proyectos como el de Vaca Muerta, en Argentina, y afecta indirectamente al desarrollo del Pre sal, en Brasil, aspectos que dan a Bolivia una mejor posición en la región como proveedor de gas natural.

Mediante el presente trabajo de investigación, se busca aportar con elementos que inciden en la renta petrolera, además de enriquecer el debate que debe existir en la población, como actor fundamental del Estado, en la definición de una visión de desarrollo a largo plazo que implica una reflexión sobre diversificación económica, generación de recursos fiscales y distribución, uso y destino de los mismos, que permitan mejorar las condiciones sociales de la población en general.

Asimismo, por el presente trabajo, se estudia las variables económicas, recaudación tributaria y sus regresores por tipo de impuesto, sin embargo se darán importancia al estudio del Impuesto Directo a los Hidrocarburos en la recaudación tributaria y su crecimiento.

Por otra parte, es importante hacer hincapié sobre el objeto de conocer sobre el principal diseño de una Reforma Tributaria que se enfoque en la priorización de las inversiones que generen el mayor beneficio social neto; la determinación de un tipo de cambio real, competitivo y único; la reforma tributaria respecto a recaudación suficiente para financiar los gastos del estado, y sobre todo, las inversiones públicas y asimismo reducir al mínimo la inflación; la diversificación de la economía vía exportaciones y liberalización de precios.

En cuanto a reforma tributaria (Ley N° 843, Códigos Tributarios Ley N° 1340 de mayo de 1992, Ley N° 2492)², se crea un sistema que es suficientemente flexible para que al crecer la economía, crezcan de igual manera o mayor proporción las recaudaciones. Asimismo, persigue un sistema que estructuralmente sea progresivo, donde los que perciben mayor ingreso o tienen mayor riqueza contribuyan con una proporción mayor de tributos.

Sin embargo, la tendencia de cumplimiento con los objetivos de política tributaria muestra resultados vanos, debido a que los impuestos más eficientes en cuanto a recaudaciones tienden a ser no progresivos y en la mayoría de los casos regresivos. Asimismo, los impuestos más eficientes son los que abarcan una amplia base tributaria, que son fáciles de controlar y sencillos en su cumplimiento. Por otra parte, los impuestos progresivos tienen bases tributarias reducidas, y estructuras que imponen elevados costos de cumplimiento y administración.

Por otra parte, con la Ley N° 3058 (Ley de Hidrocarburos de 17 de mayo de 2005 y que creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Medida tributaria que junto con la Ley N° 1689 (Principios Generales a la Propiedad y la Concesión de los Hidrocarburos de 30 de abril de 1996), se constituyen en tratamientos tributarios extremos, al ser esta Ley demasiado liberal y poco favorable al interés fiscal y la Ley N° 3058 (2005), si bien es favorable al interés fiscal ha introducido previsiones poco atractivas para la inversión privada. Sin embargo, es una tratativa de cumplimiento a los objetivos iniciales de las primeras reformas tributarias en Bolivia.

En este sentido, es necesario estudiar a los diferentes impuestos en su comportamiento durante el periodo de estudio para determinar los indicadores óptimos que den resultados para la interpretación correcta respecto a la equidad, presión, productividad y progresividad impositiva, en efecto demostrar la existencia o no de la dependencia hacia impuestos indirectos y directos para un sistema eficiente y sostenible. Incidencia

El presente trabajo de investigación, estudia las variables económicas; recaudación tributaria y la renta por tipo de impuesto, que están interrelacionados y determinados en la misma medida en que la última es una determinante y/o explicativa de la primera. Asimismo, se da importancia al estudio del Impuesto Directo a los Hidrocarburos en la recaudación tributaria. Por otra parte, la coyuntura externa e interna, tiene un efecto en las recaudaciones tributarias haciendo su comportar en medida de variación significativa, sin embargo, la solides de la gestión en el ámbito de la política fiscal permite el crecimiento sostenido de las recaudaciones tributarias, este escenario de aumento de los ingresos por impuestos, responde a un buen sistema tributario, que permite la existencia de una distribución equitativa de las obligaciones, poca restricción a las decisiones económicas, asimismo, la eficiencia de la política fiscal para objetivos relacionados con la estabilización y el crecimiento. En este sentido, la administración no arbitraria y comprensible para los ciudadanos así como contar con pocos tributos compatibles con los objetivos de la política económica de largo plazo, permite la solides del Sistema Tributario Boliviano y en efecto el crecimiento de la recaudación tributaria.

2. ASPECTOS METODOLIGICOS DEL ANALISIS

2.1. Objetivo General

El objetivo central del presente trabajo es el de: “Analizar la participación, dependencia e incidencia de los principales impuestos indirectos en la recaudación tributaria y la distribución de la Renta de los Petrolera como Proyectos de Inversión Pública.

2.2. Objetivos Específicos

- *Analizar la recaudación tributaria.*
- *Describir y explicar el comportamiento de los principales impuestos indirectos (IVA, IT, ICE e IEHD).*
- *Describir y explicar el comportamiento de los principales impuestos directos (IUE; RC-IVA, IDH e ITF).*
- *Analizar la productividad de los principales impuestos (IVA, IT, IUE, RC-IVA).*
- *Cuantificar la presión tributaria de las recaudaciones tributarias con y sin IDH respecto al PIB.*
- *Medir la equidad tributaria con y sin IDH.*

- *Contrastar el IDH y su incidencia en la recaudación tributaria.*
- *Comparar la distribución y asignación de Regalías con las normas vigentes y derogadas.*
- *Realizar el análisis de los beneficiarios y la distribución de los recursos del I.D.H.*

2.3. Justificación

El tema de la volatilidad de los precios del barril del petróleo, las plantas de separación y exportación del GLP, Creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, y el incremento de la producción de Gas Natural del Petróleo; Todos estos aspectos tienen una importante influencia en el cálculo de la renta petrolera y la porción de ésta que pertenece al Estado.

En Bolivia, el cálculo de la renta petrolera está en función de los volúmenes de hidrocarburos producidos, el precio de venta, mercado de destino de la producción, el régimen fiscal y tributario y los costos incurridos para la producción y venta de hidrocarburos.

La explotación de hidrocarburos ha pasado de representar el 4% del Producto Interno Bruto en el año 2003 a 7,9% en el año 2013. Asimismo, existe una mayor dependencia de los ingresos por exportaciones de gas natural, considerando que el año 2003 representaban 32% del total exportado y 10 años más tarde constituyen 52%. En términos de ingresos fiscales, debido a un cambio en el régimen fiscal por la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) en el año 2005 también se ha incrementado la participación de la renta petrolera estatal, pasando de un 20% en el 2003 a cerca del 33% en el 2013.

Considerando los factores citados anteriormente, la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos mediante la Ley de Hidrocarburos Nº 3058, aprobada el 17 de mayo de 2005, fue la medida que permitió al Estado captar mínimamente el 50% de los ingresos generados por la explotación de estos recursos.

Con la participación de la estatal petrolera en proyectos de inversión, que conlleva a una mayor participación estatal en la renta petrolera ha sido positiva para la economía y desarrollo nacional; sin embargo, el hecho de aplicar una regalía departamental de 11%, sumada a una regalía nacional de 1%, participación del Tesoro General de la Nación de 6% e IDH de 32% (un total de 50%) a cualquier campo gasífero o petrolífero, grande o pequeño, nuevo o maduro, ha impactado negativamente en la atracción de nuevas inversiones en exploración, por lo que la posibilidad de una regalía que varíe

entre 18% y 60% (regalía de escalas móviles) en función del tipo de proyecto es un tema que debe ser debatido. Un escenario ideal para ese debate podría ser el pacto fiscal.

En este contexto la presente investigación busca mediante la aplicación de conceptos tributarios, informar a la población en general la participación a través de la renta petrolera vinculada a la sostenibilidad económica en nuestro País, encontrar explicaciones a la relación de estas variables, impuesto – renta y del entorno que les afecta, con la cual se podrá contrastar diferentes conceptos de esta relación.

Asimismo, en la medida en que se realicen las mediciones objetivas que demuestran relaciones de causalidad, con lo cual conocer la relación de la renta petrolera y la eficiencia del Sistema Tributario, al analizar esta relación se podrá ver el impacto que causa el IDH sobre el PIB en nuestro país y la asignación de recursos públicos que amplían las competencias de los gobiernos municipales en la provisión de servicios de educación y salud e incrementaron la participación comunitaria en la planificación y ejecución de programas sociales.

2.4. Alcance

El alcance del presente trabajo, es de carácter Económico – Tributario – Financiero. Por la importancia del tema es de aplicaciones a nivel nacional, que comprende el periodo entre los años 2003 a 2017.

2.5. Nivel de Investigación

El alcance de la presente investigación es de tipo **descriptiva** (por que delimita los hechos que conforman el tema de la investigación) y **explicativa** (a comprobar variables dependientes y sus resultados o hechos verificables-variables independientes); la asociación de las variables particulares al problema tributario - económico y el comportamiento mismo. Complementar que, se busca especificar las propiedades del fenómeno que es sometido a análisis, además de medir y evaluar diverso aspectos y componentes a investigar. Por otra parte, es retrospectivo, debido a que analiza el comportamiento que ha tenido las variables de estudio, y longitudinal por que el comportamiento de estas variables se mide en un determinado periodo y tiempo.

2.6. Técnicas de Investigación

En la presente investigación se utilizara como técnica de investigación la documental, toda vez que la recopilación de información a través de documentos gráficos de cualquier índole y de diversos autores, así como también consultaremos fuentes bibliográficos, iconográficas, fotográficas y algunos medios magnéticos, que sustentan el tema a analizar.

2.6.1. Fuentes de Información

El trabajo se basa en fuentes de información Secundaria que se emplea para verificar la evidencia empírica recabada, información de instituciones públicas como el Ministerio de economía y Finanzas Publicas, Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Yacimientos Petrolíferos fiscales Bolivianos, Servicio de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional, Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Unidad de Análisis de política Sociales y Económicos (UDAPE).

3. MARCO PRÁCTICO

3.1. Marco Teórico Tributario

3.1.1. Tributo

“Son obligaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, impone con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”¹

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación prevista por Ley, independientemente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

Los tributos se clasifican en: Impuesto, Tasa, Contribuciones Especiales y Patentes Municipales.

3.1.1.1. Impuestos

¹ Ley N° 2492, Art. 9

Un impuesto es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación prevista por ley, independiente a toda actividad estatal relativa al contribuyente².

Dentro de aquellos tipos de tributos, el impuesto podría ser considerado el de mayor importancia, tanto por su potencial recaudatorio como porque es el que guarda mayor afinidad con la utilización de la tributación como instrumento al servicio de otros objetivos que no sean los estrictamente financieros.

Los elementos más importantes del impuesto son: el sujeto, el objeto, la fuente, la base y la cuota. A continuación se especifican cada uno de éstos:

- ✓ *El sujeto activo es aquel que tiene el derecho de exigir el pago de tributos. De tal forma que en Bolivia los sujetos activos son: la Administración Tributaria, los estados y los municipios dispuestas por Ley.*
- ✓ *El sujeto pasivo es toda persona natural o jurídica que tiene la obligación de pagar impuestos en los términos establecidos por las leyes. Sin embargo, hay que hacer notar una diferencia entre el sujeto pasivo del impuesto y el sujeto pagador del impuesto, ya que muchas veces se generan confusiones, como sucede por ejemplo con los impuestos indirectos. El sujeto pasivo del impuesto es aquel que tiene la obligación legal de pagar el impuesto, mientras que el sujeto pagador del impuesto es quien realmente paga el impuesto.*
- ✓ *Objeto. Es la actividad o cosa que la Ley señala como el motivo del gravamen, de tal manera que se considera como el hecho generador del impuesto.³*
- ✓ *Fuente. Se refiere al monto de los bienes o de la riqueza de una persona física o moral de donde provienen las cantidades necesarias para el pago de los impuestos. De tal forma las fuentes resultan ser el capital y el trabajo.*
- ✓ *Base. Es el monto gravable sobre el cual se determina la cuantía del impuesto, por ejemplo: el monto de la renta percibida, número de litros producidos, el ingreso anual de un contribuyente, otros.*

² Ley N° 2492, Art. 10

³ www.aduana.gob.bo

- ✓ *Cuota. Es la cantidad que debe ingresar el sujeto pasivo por la realización del hecho imponible de un tributo, de acuerdo con la aplicación de los elementos de cuantificación previstos en la normativa tributaria. La cuota tributaria es el componente necesario y esencial de la deuda tributaria. Esta deuda estará formada junto a la cuota por algunos elementos de contenido accidental o eventual, como son intereses de demora y distintos tipos de recargos derivadas de algún incumplimiento por el sujeto pasivo.*

Por otra parte podemos ver que los impuestos pueden tener fines fiscales y extra fiscales. Los fines fiscales hacen referencia a la obtención de recursos que el Sector Público necesita para cubrir las necesidades financieras, mientras que los fines extra fiscales se refieren a la producción de ciertos efectos que pueden ser económicos, sociales, culturales, políticos, etc.

La evasión de pago de los impuestos es aquella en la cual se deja de pagar el impuesto mediante actos violatorios de las normas legales, por ejemplo, la ocultación de ingresos, la omisión en la expedición de facturas, contrabando, etc.

La evasión fiscal se puede dar por muchas razones, entre las principales se encuentran:

- *Ignorancia sobre los fines de los impuestos*
- *Servicios públicos prestados en forma defectuosa e ineficiente*
- *Por la falta de una contraprestación por los impuestos que se pagan*
- *Muchas veces se considera que el pago de impuestos sólo sirve para contribuir al enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos.*

3.1.1.1.1. Clasificación de los Impuestos⁴

3.1.1.1.1.1. Impuestos Directos e Impuestos Indirectos

Los impuestos directos, son aquellos que gravan al ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio y que afectan en forma directa al sujeto del impuesto.

⁴ www.elfinanciero.com

De acuerdo al criterio de la repercusión, el legislador se propone alcanzar al verdadero contribuyente suprimiendo a todo tipo de intermediarios entre el pagador y el fisco.

Los impuestos indirectos son aquellos que recaen sobre los gastos de producción y consumo, por lo tanto su principal característica es que son trasladables hasta el consumidor final. Los impuestos indirectos pueden ser de dos tipos:

- *Multifásicos. Gravan todas las etapas del proceso de compra-venta.*
- *Monofásicos. Gravan solamente una etapa del proceso. Éstos a su vez se subdividen en impuestos al valor total de las ventas y en impuestos al valor agregado.*

Esquema 1: Impuestos Directos e Indirectos



Fuente: Elaboración propia

3.1.1.1.2. Reales y Personales ⁵

En los Impuestos Reales no toma en cuenta la situación personal del contribuyente. Un claro ejemplo de esto son los impuestos a los consumos, donde no se tiene en cuenta la capacidad contributiva del sujeto adquirente de los bienes gravados.

⁵ www.elfinanciero.com

Son Personales los impuestos cuyas leyes determinan a la persona del contribuyente junto al aspecto objetivo, es decir procuran determinar la capacidad contributiva de las personas físicas discriminando circunstancias económicas personales del contribuyente (cargas de familia, etc.)

3.1.1.1.3. Ordinarios y Extraordinarios ⁶

Los impuestos Ordinarios son aquellos impuestos que han sido incorporados al sistema tributario de un país en forma permanente, es decir, sin establecer con precisión la fecha de suspensión de los mismos. En cambio los Impuestos extraordinarios, son aquellos impuestos que no son incorporados al sistema tributario en forma definitiva, sino que se establecen por un tiempo determinado.

3.1.1.1.4. Fijos, Proporcionales, Progresivos y Regresivos ⁷

Los Impuestos Fijos son aquellos que se establecen en una suma invariable cualquiera que fuera el monto de la riqueza involucrada en este. También incluye la categoría de graduales, que son aquellos que varían en relación con la graduación de la base imponible.

En relación a la denominación de Impuestos Proporcionales podemos definirlos cuando se mantiene una relación constante entre el impuesto y el valor de la riqueza gravada.

Los impuestos regresivos son aquellos que se cobran a todos por igual; es decir: la tarifa pagada no guarda relación con la capacidad económica de una persona, por lo tanto, una persona pobre y una persona adinerada pagarán la misma cantidad de dinero por el impuesto. Lo anterior implica que la cantidad de plata que debe pagar el pobre por este impuesto es mayor en proporción a su ingreso que la que debe pagar la persona adinerada y afectará, por consiguiente, más fuertemente su economía personal.

Los impuestos progresivos, por el contrario, sí tienen en cuenta la capacidad económica de una persona o empresa. Con este tipo de impuestos los pobres pagan menos cantidad de dinero que las personas adineradas; es decir, a medida que la capacidad económica de una persona o empresa aumenta, la cantidad de dinero que ésta debe pagar por el impuesto también aumenta.

⁶ www.elfinanciero.com

⁷ www.elfinanciero.com

Los impuestos progresivos buscan que tanto un pobre como una persona adinerada paguen una cantidad proporcional a su ingreso. Con esto, los gobiernos buscan redistribuir la riqueza y aportar un mayor beneficio a los menos favorecidos.

Los impuestos indirectos suelen ser regresivos y los directos progresivos. Estos últimos se calculan principalmente sobre la renta (ingresos) o enriquecimiento de una persona, o las ganancias de una empresa.

3.1.1.1.5. Impuestos Distorsionadores y No Distorsionadores ⁸

Impuestos neutrales o no distorsionadores: el contribuyente no puede hacer nada por alterar su obligación tributaria, no tiene forma de minorarla o quedar exento de la misma. Son impuestos que dependen de características inalterables de los individuos como pudieran ser la edad y el sexo. Son impuestos también denominados de cuantía fija. Un ejemplo de este tipo de impuestos es el impuesto de capitación que es un impuesto individual que es independiente de la renta o del patrimonio del sujeto.

Los impuestos no distorsionadores pueden provocar efectos renta, es decir, modificaciones en la cantidad de bienes demandados debido a la variación del ingreso real de consumidor, a la alteración de su renta disponible para el consumo.

3.1.1.1.6. Impuestos Correctores ⁹

Son aquellos que se utilizan para corregir algún fallo del mercado, por lo cual posibilitan la mejora de la eficiencia en la asignación de los recursos. Este sería el caso de los impuestos pigouvianos que pretenden incorporar el coste social de las externalidades negativas al precio de los bienes, de modo que los precios se igualen a sus costes marginales sociales (impuestos ecológicos y similares).

3.1.1.2. Tasa

⁸ www.elfinanciero.com

⁹ www.elfinanciero.com

Las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicio a la realización de actividades sujetas a norma de derecho público individualizadas en el sujeto pasivo, cuando ocurran las dos siguientes circunstancias:

- a) Que dichos servicios y actividades sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.¹⁰*
- b) Que para los mismos, este establecido su reserva a favor del sector público por referiréis a la manifestación del ejercicio de autoridad.*

3.1.1.3. Contribuyentes Especiales (Definición)

Los contribuyentes especiales son los tributos cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de determinadas obras o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de dichas obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación.¹¹

3.1.1.4. Patentes Municipales

Es un tributo de carácter local que se rige por ley especial, emergente del principio de toda actividad lucrativa original, es la licencia para ejercer una determinada actividad lucrativa dentro del espacio territorial cantonal, cuya base imponible es el ingreso bruto.¹²

3.1.1.5. Regalías y Patentes por la Exportación de Recursos Naturales (RR.NN.)

De inicio, es importante hacer notar que existen diferentes visiones respecto a la caracterización de estos ingresos para el Estado; por un lado existe la visión de que estos no constituyen tributos ya que representan “derechos” que cobra un Estado por la “utilización” de sus recursos naturales y por ende no satisfacen los parámetros anteriormente mencionados para ser calificados como “Tributos”; por otro lado, existe la visión de que estos ingresos gubernamentales son obligaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio impone y por tanto estas constituyen un tipo de Impuesto (Impuestos a la Producción o Explotación de Recursos Naturales) o inclusive una cuarta

¹⁰ Ley N° 2492, Art. 11

¹¹ Ley N° 2492, Art. 12

¹² www.elfinanciero.com

clasificación de tributos (además de Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales). Su participación en las recaudaciones del Estado es importante y por ende es componente substancial de las relaciones fiscales intergubernamentales.

3.1.2. Ilícitos Tributarios

Es la trasgresión o violación de la ley, en muchos casos es resultado de la intencionalidad de sujeto, por Ej., efectuar un pago de menos de un tributo, como en el caso de una defraudación, en otros, puede ser ocasionado por una infracción culposa, es decir, producto de un error, de una equivocación. Esta diferencia es importante sobre todo para la calificación del ilícito. Esta diferenciación es la base para clasificar el ilícito contravenciones y delitos.¹³

Son responsables directos del ilícito tributario, las personas naturales o jurídicas que cometan las contravenciones o delitos previstos en este Código, disposiciones legales tributarias especiales o disposiciones reglamentarias. De la comisión de contravenciones tributarias surge la responsabilidad por el pago de la deuda tributaria y/o por las sanciones que correspondan, las que serán establecidas conforme a los procedimientos del presente Código. De la comisión de un delito tributario, que tiene carácter personal, surgen dos responsabilidades: una penal tributaria y otra civil.

3.1.3. Contravenciones Tributarias¹⁴

Son contravenciones tributarias:

- ✓ Omisión de inscripción en los registros tributarios.*
- ✓ No omisión de factura, nota fiscal o documento equivalente.*
- ✓ Omisión de pago.*
- ✓ Contrabando, cuando se refiere a último párrafo del art. 181 señala que cuando la mercancía objeto de contrabando sea igual o menor a Ufv's 10000, la conducta será considerada contravención.*

¹³ Ley N° 2492, Art. 148.

¹⁴ Ley N° 2492, Texto Ordenado a 2004, actualizado al 2005, Servicio de Impuestos Nacionales, Pagina 199.

- ✓ Incumplimiento de otros deberes formales.
- ✓ Las establecidas en leyes especiales.

3.2. Marco Teórico Económico

3.2.1. Distribución del Ingreso

Es un indicador económico global que muestra la relación entre la población y el ingreso nacional en un período determinado. Muestra la forma en que se distribuye el ingreso nacional entre los diferentes factores de la producción (tierra, trabajo, capital y organización). De esta manera, a la tierra le corresponde la renta; al trabajo, el sueldo y el salario; al capital, la ganancia y el interés; y a la organización el beneficio. Distribución del ingreso: Manera en que se reparte el ingreso total de una sociedad.¹⁵

3.2.2. Equidad

De manera general el principio de equidad hace referencia a los conceptos de igualdad y justicia. Principio fiscal que establece que un sistema impositivo es equitativo cuando las personas que se encuentran en las mismas condiciones, reciben el mismo trato, y las que se encuentran en diferentes condiciones son objeto de trato diferente.¹⁶

3.2.3. Equidad Horizontal

Doctrina que consiste en que los iguales tienen que tener un trato igual. Ejemplo: las personas que tienen el mismo ingreso, riqueza o cualquier otra capacidad contributiva, deben pagar la misma cifra en concepto de ingreso para que todos soporten la misma carga fiscal. Hablar de la equidad horizontal en la imposición como preservación de la ordenación de los individuos según la renta que tenían antes de pagar impuestos, la equidad horizontal como desviación a la distribución óptima y la equidad horizontal como tratamiento similar de contribuyentes similares. Se han planteado diferentes indicadores o medidas basadas en la reordenación generada por un sistema fiscal y en la distancia entre las curvas de Lorenz antes y después de impuestos.

¹⁵ Santiago Álvarez García. Diccionario de Economía Pública. España. 2010, pag.110

¹⁶ Santiago Álvarez García. Diccionario de Economía Pública. España. 2010, pag.110

3.2.4. Equidad Vertical

Doctrina que establece que los que son desiguales deben ser tratados de forma desigual. Ejemplo: las personas con diferentes ingresos, riqueza o cualquier otra capacidad contributiva, deben pagar cantidades diferentes de impuestos con el objetivo de soportar cargas contributivas iguales (o de hacer los mismos sacrificios subjetivos).¹⁷

3.2.5. Ingreso

Son todos aquellos recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos por el uso de riqueza, trabajo humano, o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio.¹⁸

3.2.6. Ingresos Públicos

Los ingresos públicos son los recursos que capta el sector público para realizar sus actividades. Desde un punto de vista cuantitativo, los impuestos constituyen el principal componente de los ingresos públicos. Un segundo componente de los mismos son los precios públicos establecidos por la utilización de instalaciones públicas. Otras vías de recursos públicos son los procedentes de la venta de determinados activos, por ejemplo a través de la privatización de empresas y también el Estado puede captar recursos mediante el endeudamiento.¹⁹

3.2.7. Hidrocarburos

Son los compuestos de carbono e hidrógeno, incluyendo los elementos asociados, que se presentan en la naturaleza, ya sea en el suelo o en el subsuelo, cualquiera sea su estado físico, que conforman el gas natural, petróleo y sus productos derivados, incluyendo el gas licuado de petróleo producido en refinerías y plantas de extracción de licuables.²⁰

3.2.8. Presupuesto Público

¹⁷ <http://www.sitiosespana.com/diccionarios/A/i.htm>

¹⁸ <http://www.sitiosespana.com/diccionarios/A/i.htm>

¹⁹ <http://www.sitiosespana.com/diccionarios/A/i.htm>

²⁰ Ley de Hidrocarburos No. 3058), Título IX

*El Presupuesto Público es un instrumento de gestión, que tiene por objeto determinar y asignar recursos para la realización de las operaciones que permitan alcanzar los objetivos de gestión previstos en el Programa de Operaciones y, en su conjunto, en los Planes de Desarrollo.*²¹

3.2.9. Renta Interna

*Ingresos tributarios que proceden de pagos que realizan las personas, las entidades públicas y privadas al Estado, por concepto de impuestos sobre la renta, utilidades y otros definidos y administrados como tales por el Servicio de Impuestos Nacionales, de acuerdo a disposiciones legales en vigencia.*²²

3.2.10. Regalías

*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. Se constituye en el derecho que tiene el Estado de cobrar a la empresa nacional o transnacional por el uso de un recurso natural no renovable.*²³

3.2.11. Inversión Pública

*Se entiende por Inversión Pública todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes. El concepto de Inversión Pública incluye todas las actividades de pre-inversión e inversión que realizan las entidades del sector público.*²⁴

3.2.12. Presupuesto de Inversión Pública

El Presupuesto de Inversión Pública es el conjunto de recursos asignados para la realización de los proyectos del Programa de Inversión Pública, que deben ser incorporados en los Presupuestos

²¹ Contraloría General de la República, Centro Nacional de Capacitación (CENCAP) "Sistemas de Programación de Operaciones y Presupuesto para el Nivel Superior", Bolivia

²² Clasificador Presupuestarios 2006

²³ Villegas Quiroga Carlos, "Explotación de los recursos hidrocarburíferos en Bolivia, Problemas y Perspectivas", Foro

²⁴ Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversiones, Definiciones Conceptuales , pág. 5

*Institucionales de cada entidad pública y en el PGN para cada gestión fiscal. Sólo forman parte del Presupuesto de Inversión Pública los proyectos, del Programa de Inversión Pública que cuenten con financiamiento asegurado.*²⁵

3.2.13. Renta Económica

*El método económico aplicado a nivel internacional para la evaluación y análisis comparado de proyectos extractivos en las fases exploración y explotación es el denominado estudio de la renta económica³², conceptualizando como: La diferencia entre el valor de la producción y el costo de su extracción³³, entendiéndose por costos de extracción aquellos relacionados con la exploración, desarrollo y operación involucrados en la actividad.*²⁶

3.2.14. Excedente

El concepto de “excedente económico” ha sido objeto de gran interés en la literatura económica, se aplicara el concepto de excedente económico de la escuela neoclásica, que se replica en la teoría microeconómica: excedente económico es la suma del excedente del productor y el excedente del consumidor de cada uno de los mercados de la economía. En el caso particular del sector de hidrocarburos, esta definición es aplicable al análisis del excedente a lo largo de toda la cadena.

El excedente del productor se define como la diferencia entre el precio y el costo marginal, para cada una de las unidades producidas

3.2.15. Excedente en el Upstream

Renta: derivada de las diferencias de localización y calidad del recurso natural. En el caso del petróleo y del gas, se refiere a la localización de los yacimientos y las características de los reservorios, que determinan distintos costos de producción para productos equivalentes (de la misma calidad).

²⁵ Ibid. 6

²⁶ Denominado también, en la industria, el estudio del “Government Take”.

Remuneración al Factor Capital: invertido por la empresa petrolera, definido como su costo de oportunidad. Corresponde a la rentabilidad que está presente en todas las industrias. Esta parte corresponde a “utilidades”.

Utilidad Sobrenormal: Atribuible a características del mercado (por ejemplo competencia imperfecta o inelasticidad de la demanda) o la especulación existente en un mercado por un periodo determinado.

En resumen:

EXCEDENTE (UPSTREAM)=RENTA +UTILIDADES+UTILIDAD SOBRENORMAL

Por otro lado, el ingreso generado por la producción de hidrocarburos se destina a cubrir los costos de producción y a distintos componente, tales como regalías, impuestos (IDH y otros), Patentes y participación al TGN.

Si bien los impuestos son asumidos por las empresas como costos, estos se transfieren al Estado y por tanto desde el punto de vista social no forman parte de los costos sino del excedente.

**EXCEDENTE (UPSTREAM) =REGALÍAS Y PARTICIPACIONES +I.D.H+ OTROS IMPUESTOS+
PATENTES+ UTILIDADES DE YPFB+ UTILIDADES DE LAS EMPRESAS**

De esta forma y dado que 1=2 en el Upstream:

**RENTA+ UTILIDADES+ UTILIDADES SOBRENORMALES = REGALÍAS Y PARTICIPACIONES+ I.D.H+
OTROS IMPUESTOS+ PATENTES+ UTILIDADES DE YPFB+ UTILIDADES DE LAS EMPRESAS.**

3.2.16. Equidad en la Distribución

La utilización óptima de los recursos escasos implica dos cuestiones básicas: la primera es asegurar la eficiente satisfacción de demandas que surgen de un estado de distribución dado (en términos de

eficiencia paretiana) pero existe un segundo objetivo que es asegurar un estado de distribución justa o equitativa (en este caso el concepto de eficiencia paretiana no es de gran ayuda).²⁷

3.2.17. Inequidad

¿Cuál es la causa de la desigualdad? Para Pareto, la desigualdad económica responde a una Ley de hierro y, en consecuencia, es algo que siempre ha existido en las sociedades, hay muchos pobres (80%) y pocos ricos (20%). Por su parte, en la década de los cincuenta, Kuznets sostuvo que la desigualdad varía dentro de una sociedad en la medida en que ésta se desarrolla y plantea la “Hipótesis de Kuznets” de la U invertida que postula que la desigualdad, primero aumenta y luego disminuye con el crecimiento económico. Esta hipótesis fue posteriormente revisada y enriquecida, estableciendo que el comportamiento de la U invertida se explica porque existen varios factores, además del ingreso, que pueden modificar la desigualdad.

Como señala el Informe Musgrave, “... la suficiencia de las recaudaciones es un concepto relativo. Para cualquier nivel dado de gasto público, la recaudación debe bastar para cubrir las erogaciones y para mantener el equilibrio interno en la economía. El nivel de recaudación adecuada depende, por lo tanto, en cierta medida de lo que se considera como nivel adecuado de gasto público. Esto a su vez depende de la proporción de recursos que hayan de dedicarse al consumo e Inversión Pública, y del grado que el gobierno se ocupe de hacer pagos de transferencia. Tales requerimientos difieren de un país a otro y de una etapa de desarrollo a otra.

En una economía como la de Bolivia, en la cual la inversión pública juega un papel estratégico, la necesidad de ingresos públicos sobrepasa lo que se requeriría en países en los que la inversión se deja a cargo del sector privado...”.

3.2.18. Funciones Fiscales

3.2.18.1. Función de Asignación

Determinados bienes no pueden proveerse mediante el sistema de mercado, es decir, a través de transacciones entre consumidores y productores individuales, por lo que el mercado falla totalmente

²⁷ Musgrave, Richard & Musgrave, P., “Hacienda pública teórica y aplicada”, capítulo 5 y 6, McGraw-Hill Editores.

o puede funcionar únicamente de una manera ineficaz, este es el caso de los bienes sociales donde sería ineficaz excluir a un consumidor de la participación de los beneficios esta participación no reduce el consumo de otro, aunque la necesidad de provisión pública puede surgir incluso en situaciones en las que el consumo es rival.

El problema por tanto consiste en cómo debería el gobierno determinar la cantidad de estos bienes que se ha de proveer y cuánto se debería pedir pagar a un consumidor determinado. Pero esto no resuelve el problema, la dificultad radica en cómo valora estos beneficios el que los recibe, en esta situación el proceso político entra en escena como sustituto del mecanismo de mercado.

3.2.18.2. Función de Distribución

Los aspectos distributivos son un importante punto de controversia donde se debe tener en cuenta que la distribución mediante el mercado supone un grado sustancial de desigualdad especialmente en la distribución de la renta del capital por tanto la mayoría coincidiría en la necesidad de algún ajuste que pueden comportar “costes de eficiencia” que deben ser tenidos en cuenta en el diseño de las políticas distributivas.

Se afirma que un cambio en las condiciones económicas es eficiente si y solo si la posición de alguna persona mejora sin que ninguna otra empeore, este criterio no puede aplicarse en la medida redistributiva, que por definición, mejora la posición de uno a expensas de otros. La respuesta a la cuestión de la distribución justa entraña consideraciones de filosofía social y juicios de valor.

3.2.18.3. Función de Estabilización

La consecución de los objetivos anteriores no se produce automáticamente sino que exige la dirección de la política pública como un medio para mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

3.3. Marco Normativo

3.3.1. Sistema Tributario en Bolivia²⁸

Conjunto de normas que clasifica los tributos en Bolivia, donde los tributos son las obligaciones en dinero que el Estado impone con el objeto de obtener recursos, que le permita satisfacer las necesidades de la población boliviana mejorando su calidad de vida.

En Bolivia, el Ministerio de Económica y Finanzas Publicas se constituye en la autoridad fiscal competente; siendo responsable de la formulación y diseño de políticas para la obtención de recursos para el Estado, a través de tributos. Dicho Ministerio rige a la Administración Tributaria Nacional conformada por el Servicio de Impuestos Nacionales y la Aduana Nacional de Bolivia, quienes recaudan, fiscalizan y garantizan la correcta aplicación de la norma; facilitando a los contribuyentes el pago de sus impuestos.

3.3.2. Ley nº 2492 Código Tributario Boliviano

Es así que a través de la Ley N° 2492 “Código Tributario Boliviano” de 02 de agosto de 2003, se establece los principios institucionales, procedimientos y las normas fundamentales que regulan el régimen jurídico del Sistema Tributario Boliviano, las mismas que son aplicables a todos los tributos de carácter nacional, departamental, municipal y universitario.²⁹

En la gestión 2016, la Ley N° 8124, de 30 de junio, modifica la Ley N° 2492 “Código Tributario Boliviano”, de 2 de agosto de 2003, favoreciendo a los contribuyentes, considerando que presenta los siguientes cambios:

- *Tasa de interés fija para el cálculo de la deuda tributaria, los primeros 4 años se cobrará una tasa de 4%; del quinto al séptimo año una tasa del 6% y a partir del octavo año una tasa de 10%.*
- *Reduce el tiempo de prescripción, de 10 a 8 años.*
- *Amplia el arrepentimiento eficaz, hasta los diez (10) días de notificada la Vista de Cargo, sin el cobro de la multa por omisión de pago.*
- *Sanción por omisión de pago aplicable en base al saldo de la deuda tributaria.*

²⁸ www.economiayfinanzas.gob.bo

²⁹ Ley N° 2492 CTB, Artículo 1

- *Notificación y comunicación de información tributaria a través de: correos electrónicos, teléfonos celulares u otros medios electrónicos, a fin de mantener continuamente informados a los contribuyentes sobre sus obligaciones tributarias.*
- *Otorgación de premios e incentivos, a través de sorteos a los buenos contribuyentes que cumplan oportunamente sus obligaciones tributarias y como fomento a la cultura tributaria.*
- *Período de regularización desde el 1ro de julio de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016, con rebaja en las sanciones por omisión de pago y con una tasa de interés única del 4%. Adicionalmente, se estableció una rebaja del 10% y 5% de multa por omisión de pago, para quienes regularicen su deuda hasta el 31 de agosto de 2016 en el primer caso, y hasta el 31 de octubre de 2016 en el segundo.*

Esta Ley permitió la regularización de deudas por un monto de Bs 4.021 millones, y Bs1.200,8 millones de deuda por Facilidades de Pago, beneficiando a 109.279 contribuyentes y operadores de Comercio Exterior.

Bajo estas medidas el gobierno redujo drásticamente el financiamiento inflacionario del déficit fiscal, incrementando los recursos financieros del Tesoro General de la Nación a través de la elevación de los precios de los hidrocarburos, cuyos excedentes eran transferidos diariamente por YPF al Tesoro General de la Nación (TGN) para generar fondos que permitieran al Estado implementar una reforma tributaria que generara recursos de largo plazo pero sobretodo no inflacionarios.

3.3.3. Ley N° 843 “Ley de Reforma Tributaria” de 20 de Mayo de 1986.

3.3.3.1. Primera reforma, Ley N° 843

Fue implementada con la Ley N° 843 de 20 de mayo del 1986, fundamentalmente concebida para incrementar las recaudaciones a través de una base impositiva más amplia y la reducción de las exenciones para de esta manera contar con un sistema tributario simple y fácil de administrar²⁰, los componentes más importantes de la reforma tributaria de 1986 fueron primordialmente dos: una base tributaria amplia e impuestos de fácil administración.³⁰

³⁰ Cossío M. F: Y Delgadillo, M. F. (1994 Noviembre). *Estimación de la Evasión en el 87 Impuesto al Valor Agregado (IVA). Análisis Económico 94 UDAPE (9), 89-112.*

El sistema tributario boliviano estaba compuesto por pocos impuestos que de manera preponderante gravaban al consumo. Criterio compartido por García, que establece que lamentablemente esta primera estructura dejó de lado la tributación sobre la renta, por considerar que ella requería de un manejo administrativo más eficiente y que además significaba una participación más efectiva por parte de los sujetos pasivos, sobretodo en el manejo contable que permita establecer la utilidad neta sujeta a tributación. Hecho que dejó a Bolivia sin impuesto a la renta por un poco más de 8 años.

La estructura tributaria instaurada por la Ley N° 843 fundamentalmente se basó en: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Régimen Complementario al Valor Agregado (RC-IVA), el Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE) y a los Propietarios de Bienes (IRPPB), el Impuesto a las Transacciones (IT) y el Impuesto a los Consumos Específicos (ICE). Estableciéndose de forma paralela Regímenes Especiales; uno para los vivanderos, artesanos y minoristas denominado Régimen Simplificado (RTS); otro para los transportistas del servicio público, denominado Régimen Integrado (STI) y un impuesto a la Propiedad Rural denominado (IPR).

3.3.3.2. Segunda Reforma. Ley N° 1606

Casi diez años después de la primera reforma, Bolivia volvió a modificar su estructura tributaria, esta vez basada en la Ley 1606 (1994), que realizó modificaciones importantes a la Ley 843, llenando vacíos existentes en la base tributaria. Fue a partir de este momento que se incorpora dentro de la estructura el impuesto a los ingresos, aunque de forma parcial ya que solamente alcanzaba a las personas jurídicas. Y si bien existió un gran cambio en la estructura, este a su vez fue acompañado por otros no tan significativos ya que solamente se modificaron, sustituyeron e incorporaron algunos artículos e incisos a los impuestos ya existentes, donde no se modificó las bases imponibles de estos; y la reforma básicamente se orientó a una mayor recaudación, como con la creación del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (TGB) en 1987, Impuesto a los Viajes al Exterior (IVE) en 1990.

Ley N° 1606 del 22 de Diciembre de 1994, con la creación del Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) en sustitución del Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE), el Impuesto a la Propiedad de Inmuebles y Vehículos en remplazo del Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB), con la creación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados (IEHD) y, finalmente, con la modificación del Impuesto a la Propiedad Rural por el Régimen Agropecuario Unificado (RAU). La Ley N° 1606, significó un cambio positivo que permitió

que el sistema tributario boliviano se adecuara a la realidad que Bolivia había alcanzado con la suscripción de convenios para evitar la doble tributación internacional de los impuestos sobre la renta y el patrimonio. Pero al mismo tiempo introdujo aspectos negativos, al permitir que el Poder Ejecutivo pudiera fijar montos mínimos para el pago del IVA y del IUE sobre los cuales actualmente se basa la tributación de sector informal, dándole una categoría de legal a la informalidad.

Es así que dichos cambios (que además elevaron las alícuotas del IVA del 10% al 13% y del IT del 1% al 3%), han dado lugar a que la tributación interna en Bolivia, tenga en la actualidad, una incidencia tributaria elevada, que supera en muchos casos el 30%, aplicable solo al sector formal de la economía, mientras que el sector informal, que representa más del 50% de la economía, tiene una incidencia tributaria efectiva casi inexistente, lo que da lugar a que estos cambios, favorecen el crecimiento del sector informal, al permitirle mayor competitividad a costa de los impuestos que deberían pagar al Estado.

3.3.4. Régimen Tributario Hidrocarburíferos

El hecho de gravar a los hidrocarburos de un país está rodeado de fuertes matices políticas, ya que la teoría dice que la propiedad y la posesión de los hidrocarburos en el mundo actual, es un tema de importancia estratégica, por lo que la tributación del sector hidrocarburífero, en ningún caso debería ser inferior al 50% en una tributación directa, independientemente del impuesto a las utilidades y al consumo, considerando además que este es un negocio global, que debe tomar en cuenta los posibles efectos sobre la capacidad productiva del sector al momento de determinar un régimen fiscal.

Se establece que para el diseño de un sistema fiscal de hidrocarburos que garantice una recaudación de una parte razonable de la renta económica del negocio, se debe: i) asegurar una participación adecuada del Estado en la ganancia, ii) una tasa de retorno razonable para la compañía, iii) incentivos para motivar la exploración entre otras.

En el caso de Bolivia, la empresa estatal conocida como Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), represento hasta antes de la década de los 90, alrededor del 40% de los ingresos fiscales, a través de la denominación de transferencias al Tesoro General de la Nación.

Y desde esa década, Bolivia, se han producido importantes y traumáticos cambios en la legislación hidrocarburífera. Dictándose Leyes como: i) Ley N° 1194 de 1 de noviembre de 1990, ii) Ley N° 1689 de 30 de abril de 1996 y iii) Ley N° 3058 que entro en vigencia el 17 de mayo de 2005 y que creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Medida tributaria que junto con la Ley N° 1689 se constituyen en tratamientos tributarios extremos, al ser esta Ley demasiado liberal y poco favorable al interés fiscal y la Ley N° 3058 (2005), si bien es favorable al interés fiscal ha introducido previsiones poco atractivas para la inversión privada.

Como establece en el párrafo anterior, la tributación del sector hidrocarburos, en los últimos años ha experimentado cambios profundos, realizados con motivo de las medidas de capitalización y privatización del sector y el posterior cambio de esas medidas bajo el principio de nacionalizar los hidrocarburos y recursos naturales, que no siempre respetaron la regla de oro en tributación, es decir el equilibrio entre el interés fiscal y el privado.

La tributación a los hidrocarburos, sin embargo no solo está compuesta por el IDH, ya que la Ley N° 3058 (2005), también incorpora las Patentes, Regalías y Participaciones, el IEHD y el IUE.

Por lo que la Ley de Hidrocarburos, establece una regalía igual al 18%, de donde 11% va en beneficio del departamento donde se origina la producción, 1% se paga a cada uno de los Departamentos de Beni y Pando y el 6% va a favor del Tesoro General de la Nación.

Sin embargo, en la actualidad el IDH se constituye en el tributo más importante del sistema tributario boliviano, ya que produce mayor rendimiento al ingreso fiscal en general, sea este nacional, departamental, municipal o universitario.

3.3.4.1. Impuesto Directo a los Hidrocarburos

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) fue creado con la Ley de Hidrocarburos N° 3058 del año 2005, como respuesta a los resultados del referéndum nacional del 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 crea 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.

*Objeto: Es el de gravar la Producción Fiscalizada del Petróleo producción fiscalizada de petróleo, Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo de Plantas (GLP), medidos en el punto de fiscalización, en la primera etapa de Comercialización.*³¹

*Hecho generador: Esta obligación tributaria se perfecciona en el momento de medición en el punto de fiscalización de la producción de hidrocarburos en su primera etapa de comercialización, como también en el mismo punto de la Fiscalización del campo, antes de la entrega del Gas Natural para su traslado a una planta de extracción de licuables.*³²

*Sujeto Pasivo: Es toda persona natural o jurídica que produzca y comercialice en la primera etapa de comercialización los productos gravados por este impuesto.*³³

*Base Imponible: La base imponible del IDH del sujeto pasivo para cada producto y mercado es igual a la sumatoria por campos de los volúmenes o energía de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización en su primera etapa de comercialización, multiplicado por su participación contractual, por el porcentaje de sus ventas en el respectivo mercado y por su precio promedio ponderado en el mismo mercado definido en el Art. 12 del presente Decreto Supremo.*³⁴

$$\begin{aligned} BI_{\text{PETROLEO MERCADO INTERNO}} &= \sum (PF_i * PPC_i * PVMI_j * PPP_{MIj}) \\ BI_{\text{PETROLEO MERCADO EXTERNO}} &= \sum (PF_i * PPC_i * PVME_j * PPP_{MEj}) \\ BI_{\text{GAS NATURAL MERCADO INTERNO}} &= \sum (PF_i * PPC_i * PVMI_j * PPP_{MIj}) \\ BI_{\text{GAS NATURAL MERCADO EXTERNO}} &= \sum (PF_i * PPC_i * PVME_j * PPP_{MEj}) \\ BI_{\text{GLP MERCADO INTERNO}} &= \sum (PF_i * PPC_i * PVMI_j * PPP_{MIj}) \\ BI_{\text{GLP MERCADO EXTERNO}} &= \sum (PF_i * PPC_i * PVME_j * PPP_{MEj}) \end{aligned}$$

Donde:

BI = Es la Base Imponible

i = Es igual de 1 hasta n campos

PF_i = Es la producción fiscalizada para cada campo con el respectivo producto.

³¹ DS 28223 Reglamento para la aplicación del Impuesto directo a los Hidrocarburos Art. 2.

³² DS 28223 Reglamento para la aplicación del Impuesto directo a los Hidrocarburos Art. 3.

³³ DS 28223 Reglamento para la aplicación del Impuesto directo a los Hidrocarburos Art. 4.

³⁴ DS 28223 Reglamento para la aplicación del Impuesto directo a los Hidrocarburos Art. 5.

$PPC\%_i$	=	<i>Es el porcentaje de participación contractual del sujeto pasivo en cada campo.</i>
$PVMI_j\%$	=	<i>Es el porcentaje de las ventas del sujeto pasivo en el mercado interno, respecto a sus ventas totales, para el respectivo producto: Petróleo, Gas Natural o GLP.</i>
$PVMI_j$	=	<i>(Volumen vendido en el mercado interno_j/ Volumen vendido en el mercado interno_j y en el mercado externo_j)</i>
$PVME_j\%$	=	<i>Es el porcentaje de las ventas del sujeto pasivo en el mercado externo, respecto a sus ventas totales para el respectivo producto: Petróleo, Gas Natural y GLP.</i>
$PVME_j$	=	<i>(Volumen vendido en el mercado externo_j/ Volumen vendido en el mercado interno_j y en el mercado externo_j)</i>
j	=	<i>Es el Petróleo, Gas Natural y GLP.</i>
PPP_{MIj}	=	<i>Es el precio promedio ponderado de las ventas en el mercado interno del sujeto pasivo para el respectivo producto, tal como está definido en el Artículo 12 del DS 28223.</i>
PPP_{MEj}	=	<i>Es el precio promedio ponderado de las ventas en el mercado externo del sujeto pasivo para el respectivo producto, tal como está definido en el Artículo 12 del DS 28223.</i>

Alícuota: La alícuota del I.D.H es del treinta y dos % (32%) del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización, que se aplica de manera directa no progresiva sobre el cien % (100%) de los volúmenes de hidrocarburos medidos en el Punto de Fiscalización, en su primera etapa de comercialización.³⁵

3.3.5. Marco Regulatorio de la Distribución de la Renta Petrolera

De acuerdo con la nueva CPE (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia) promulgada en febrero de 2009, una de las principales funciones del Estado consiste en el aprovechamiento de los recursos naturales estratégicos. Para este propósito, la Carta Magna promueve una organización económica basada en el desarrollo productivo de los recursos naturales con el objetivo final de eliminar la pobreza y la exclusión social y económica de país (Artículo 313°).

³⁵ DS 28223 Reglamento para la aplicación del Impuesto directo a los Hidrocarburos Art.6.

En este contexto, la CPE determina que el Estado será quien tenga la propiedad y control de los recursos naturales considerados estratégicos, y también el encargado de administrar toda la cadena de exploración, producción e industrialización a través de empresas estatales (Artículos 309° y 311°).

Adicionalmente, la CPE dispone que la prioridad de las políticas económicas del Estado debe ser la articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo interno (Artículo 319°), en lo cual pueden participar tanto el nivel central como los niveles locales. Estos últimos ejercerán control y monitoreo socio-ambiental en sus respectivas jurisdicciones (Artículos 9°, 298°, 300° 302°, 304°).

La Constitución Política del Estado también establece que la distribución de los beneficios de la explotación de recursos naturales debe seguir un criterio de equidad social, asignándose con prioridad a las regiones productoras, a las naciones y pueblos indígenas originarios, y a los campesinos (1 De acuerdo con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de julio de 2010, son aquellos pueblos y naciones que existen con anterioridad a la colonización y constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas. Además se encuentran asentados en un territorio ancestral determinado y con sus instituciones propias, que en las tierras altas son los Suyus conformados por Markas, Ayllus y otras formas de organización, y en las tierras bajas tendrán las características propias de cada pueblo indígena, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 2, Parágrafo I del Artículo 30 y el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado.

Respecto al sector de hidrocarburos en particular, el Artículo 368° establece una regalía del 11% de la producción fiscalizada para los departamentos productores², y deja a una ley especial el establecimiento de una participación para los departamentos no productores y para el TGE (Tesoro General del Estado), sin mencionar esta vez a los pueblos indígenas.

Paralelamente, la Carta Magna hace mención a los ingresos fiscales de los departamentos en el marco de las autonomías³. Estos territorios tendrán ingresos asegurados, entre otros, por: "...i) las regalías departamentales creadas por ley; ii) la participación en recursos provenientes de Impuestos a los Hidrocarburos según los porcentajes previstos en la Ley; y iii) Impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes departamentales sobre los recursos naturales..." (Artículo 341°).

Como se puede colegir a partir de los lineamientos constitucionales, la importancia del sector de hidrocarburos para el gobierno central y los gobiernos locales (departamentales y municipales) está dada por los recursos que este transfiere vía tributaria y no tributaria. Esta relación fiscal se encuentra a lo largo de toda la cadena de producción petrolera, es decir, las etapas de exploración, explotación, transporte, refinación, comercialización y distribución por redes.

A continuación se explica de qué manera el marco regulatorio determina la distribución de los beneficios provenientes de los recursos hidrocarburíferos según sus etapas productivas.

3.3.5.1. Instituciones a Cargo del Sector de Hidrocarburos en Bolivia ³⁶

3.3.5.1.1. El Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE)

Cabeza de sector que tiene las atribuciones de formular, evaluar y controlar el cumplimiento de la Política Nacional de Hidrocarburos y normar en el marco de su competencia, la adecuada aplicación de la Ley.

3.3.5.1.2. Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)

Es responsable de regular, controlar, supervisar y fiscalizar las actividades de toda la cadena productiva hasta la industrialización; Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) como empresa pública estratégica es el brazo operativo del Estado, es la única facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización; y la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH) como empresa pública estratégica es responsable de ejecutar, en representación del Estado y dentro de su territorio, la industrialización de los hidrocarburos.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) es una institución autárquica de derecho público, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, bajo tuición del MHE, es responsable de regular, controlar, supervisar y fiscalizar las actividades de toda la cadena productiva hasta la industrialización en el marco de la política estatal de hidrocarburos conforme a la Ley.

³⁶ UDAPE – Diagnostico Sectorial Hidrocarburífero 1

La ANH tiene entre sus atribuciones el velar por el abastecimiento de los productos derivados de los hidrocarburos, otorgar autorizaciones y licencias, otorgar permisos para la exportación e importación de hidrocarburos, y aprobar los precios regulados.

3.3.5.1.3. Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE)³⁷

Es la Autoridad competente que elabora, promueve y supervisa las políticas estatales energéticas en materia de hidrocarburos y electricidad, está compuesto por 4 viceministerios con direcciones específicas:

- *Viceministerio de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.*
- *Viceministerio de Industrialización, Comercialización, Transporte y almacenaje de Hidrocarburos.*
- *Viceministerio de Desarrollo Energético.*
- *Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas.*

3.3.5.1.4. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)³⁸

Como empresa autárquica de derecho público, inembargable, refundada a través de la Ley N°3058 del 17 de mayo de 2015, cuyos derechos y obligaciones son intransferibles, bajo tuición del MHE, con personalidad jurídica propia y autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, así como de capital y patrimonio propio. YPFB tiene derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos, representa al Estado en la ejecución de las actividades de toda la cadena productiva y de comercialización, en la suscripción de Contratos Petroleros, en la conformación de asociaciones o sociedades de economía mixta y en la operación y ejecución de derechos de propiedad en territorios de otros estados. Asimismo, YPFB tiene la facultad de ser el único importador y distribuidor mayorista en el país.

El Decreto Supremo N°86 de 18/04/2009, otorgó a YPFB el carácter de Empresa Pública Nacional Estratégica (determinada en base a la generación de excedentes económicos de acuerdo al Plan Nacional de

³⁷ UDAPE – Diagnostico Sectorial Hidrocarburiífero 1

³⁸ UDAPE – Diagnostico Sectorial Hidrocarburiífero 1

Desarrollo), con el objetivo de conferirle los mecanismos y recursos *humanos capaces para un efectivo y adecuado alcance de sus objetivos.*

3.3.5.1.5. La Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH)³⁹

Es una empresa autárquica de derecho público, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, bajo tuición del MHE y de YPFB, actúa en el marco de la política estatal de hidrocarburos. Es la empresa responsable de ejecutar, en representación del Estado y dentro de su territorio la industrialización de los hidrocarburos.

3.3.6. Exploración y Explotación

3.3.6.1. Reseña sobre los Contratos Petroleros

Durante nueve años, entre abril de 1996 y mayo de 2005, el sector petrolero estuvo regido por la Ley de Hidrocarburos N° 1689, la cual contemplaba la suscripción de contratos de tipo “riesgo compartido” para la exploración y explotación de hidrocarburos. Este régimen --liberal en cuanto al tipo de relacionamiento del Estado con las empresas privadas-- tenía el objetivo último de atraer las inversiones necesarias para cumplir con el contrato de abastecimiento de gas natural a la República Federal del Brasil hasta el año 2019.

En ese contexto jurídico, las empresas inversoras asumían el riesgo de la exploración pero a cambio adquirían la propiedad de los hidrocarburos una vez extraídos del subsuelo. La condición era el abastecimiento del mercado interno de gas natural y líquido (crudo y gas licuado de petróleo o GLP), y el cumplimiento de la normativa de formación de precios internos, que en principio estaba orientada a reflejar las condiciones del mercado internacional.

Mientras los precios internacionales fueron bajos, la reglamentación se mantuvo inalterada. Sin embargo, a partir de 2003 y 2004 cuando el mercado internacional del petróleo comenzó a mostrar una tendencia alcista, se hicieron varias modificaciones a la normativa de precios con el fin de estabilizarlos en un nivel más bajo para el consumidor nacional. En tal sentido se estableció, mediante los Decretos Supremos 27691 y 27959, que los nuevos precios en boca de pozo para el

³⁹ UDAPE – Diagnostico Sectorial Hidrocarburífero 1

mercado interno, tanto del petróleo como del GLP, fueran fijados en US\$/Bbl 27,11 y 16,91 respectivamente. En el caso del gas natural, la normativa que establecía el precio de este energético para el mercado interno variaba entre los diferentes tipos de usuarios, resultando en un promedio de US\$/MM BTU 0,59.

En el contexto de precios internacionales altos, en el año 2005 se aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058, cuya misión encomendada por el pueblo boliviano a través de un referendun consistía en la “recuperación de la propiedad de los hidrocarburos producidos”, derecho este que debía ser ejercido por YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) en representación del Estado boliviano. Asimismo se determinó la anulación de los contratos de riesgo compartido y se definió un nuevo régimen contractual donde necesariamente se contempla la participación de YPFB.

La nueva CPE, aprobada posteriormente a la Ley N° 3058, refrendó los mencionados lineamientos. En los Artículos 362° y 363° autorizaba, mediante la Asamblea Legislativa Plurinacional, la suscripción de contratos de prestación de servicios con empresas públicas, mixtas o privadas, bolivianas o extranjeras, siempre y cuando no se incurriera en pérdidas para YPFB y/o para el Estado. Igualmente permitía la conformación de sociedades de economía mixta para realizar actividades de la cadena, con participación accionaria de al menos 51% del total del capital social.

En la refundación de YPFB se le otorgó la propiedad de las acciones de las empresas petroleras que habían sido capitalizadas en 1995 por empresas privadas extranjeras y que fueron nacionalizadas mediante el D.S. 28701 de mayo de 2006.

Con dicho “Decreto de Nacionalización,” como se le denominaría, se confería a YPFB la potestad de definir las condiciones de comercialización de los hidrocarburos y de tomar el control de todas las actividades de la cadena productiva. Asimismo se establecía un nuevo marco contractual para las empresas que operan en las actividades de exploración y explotación, y su obligación de adecuarse a ese nuevo marco en un plazo de 180 días. Según la normativa, los nuevos tipos de contrato posibles entre las empresas y el Estado boliviano son:

- *Contrato de Producción Compartida. Es aquel por medio del cual una persona colectiva, nacional o extranjera ejecuta con sus propios medios, y por su exclusiva cuenta y riesgo, las actividades de exploración y explotación a nombre y en representación de YPFB. El Titular*

(empresa petrolera operadora en estas actividades) en el Contrato de Producción Compartida tiene una participación en la producción, en el punto de fiscalización, una vez deducidas las regalías, impuestos y participaciones.

- *Contrato de Operación. Es aquel por medio del cual el Titular ejecutará con sus propios medios, por su exclusiva cuenta y riesgo, y a nombre y en representación de YPFB, las operaciones correspondientes a las actividades de exploración y explotación dentro del área materia del contrato a cambio de una retribución.*
- *Contrato de Asociación. Es aquel contrato suscrito entre YPFB y el Titular de un Contrato de Operación que hubiese efectuado un descubrimiento comercial. En el Contrato de Asociación se establecerá la participación sobre la producción para cada una de las partes. En la práctica, los Contratos de Riesgo Compartido se adecuaron a los Contratos de Operación con YPFB6. En octubre de 2006, YPFB suscribió 44 de estos con 12 empresas petroleras, de los cuales 43 se protocolizaron en mayo de 2007. A continuación se mencionan algunos aspectos operativos relevantes de estos contratos:*

- ✓ *Las empresas se convierten en proveedoras de servicios.*
- ✓ *La explotación de hidrocarburos debe iniciarse una vez concluida la fase de exploración con la Declaratoria de Comercialidad y la presentación del Plan de Desarrollo de Campo para su aprobación por parte de YPFB.⁴⁰*
- ✓ *Una vez producidos los hidrocarburos, estos son medidos y entregados a YPFB en el punto de fiscalización para su comercialización.*
- ✓ *Como propietario y único comercializador de los hidrocarburos, YPFB realiza los pagos por concepto de regalías, participación al Tesoro General del Estado y el IDH (impuesto directo a los hidrocarburos), así como la contratación de los servicios de transporte.*
- ✓ *YPFB no efectúa inversión alguna y no asume ningún riesgo o responsabilidad en las inversiones o resultados obtenidos en relación con el contrato. A cambio se cubren los costos (recuperables) de la empresa petrolera y se le permite participar de las utilidades.*
- ✓ *Los costos recuperables y la utilidad del operador conforman la retribución que proviene del valor remanente⁴¹.*

⁴⁰ Memoria, Banco Interamericano de Ingresos Fiscales por Extracción de Hidrocarburos de Bolivia.

⁴¹ Memoria, Banco Interamericano de Ingresos Fiscales por Extracción de Hidrocarburos de Bolivia

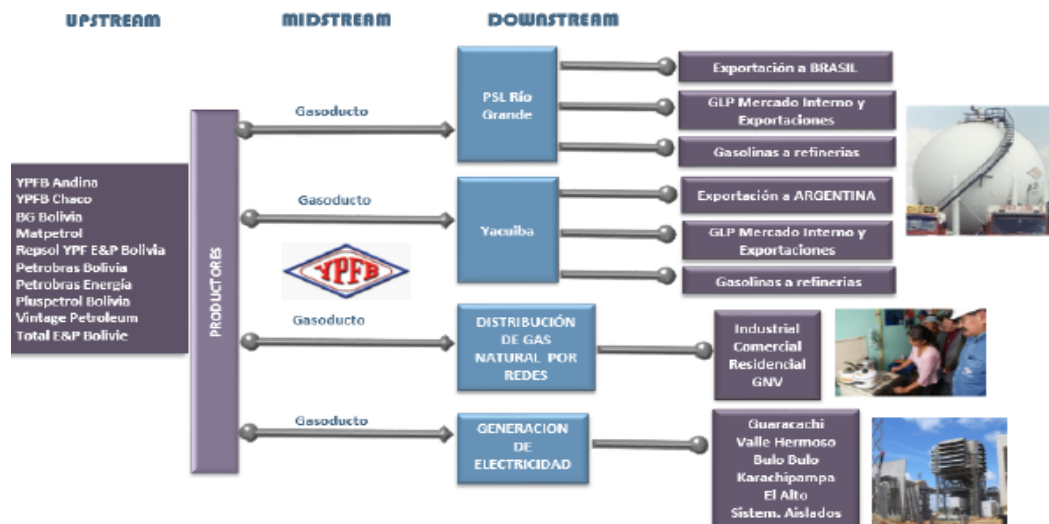
- ✓ Los costos recuperables están sujetos a la aprobación de YPFB, de acuerdo con lo establecido en el denominado “Anexo D” de los contratos.
- ✓ La distribución de las utilidades se define en función de una serie de factores que se establecen en el llamado “Anexo F” de los contratos, entre ellos los niveles de producción, inversión, depreciación, impuestos y de utilidades percibidas.
- ✓ En el “Anexo F”, referido al cálculo de las participaciones para ambas partes, se establece la eliminación del surtax para que YPFB participe en las utilidades.⁴²
- ✓ Se establece la realización de auditorías independientes a las retribuciones¹¹.
- ✓ Los Titulares están obligados a presentar a YPFB, para su aprobación, el Programa de Trabajo y Presupuesto al finalizar el tercer trimestre de cada año, el cual debe reflejar las actividades programadas para la siguiente gestión.

El objeto de este plan es establecer los programas técnicos y presupuestarios de largo plazo para desarrollar un campo. El Plan de Desarrollo se presenta una sola vez en la vida del campo.

3.3.6.2. Estructura del Sector⁴³

La industria petrolera se encuentra dividida en tres grandes sectores: Upstream, Midstream y Downstream.

Esquema N° 2: Estructura del Sector Hidrocarburos 2013 - Gas Natural

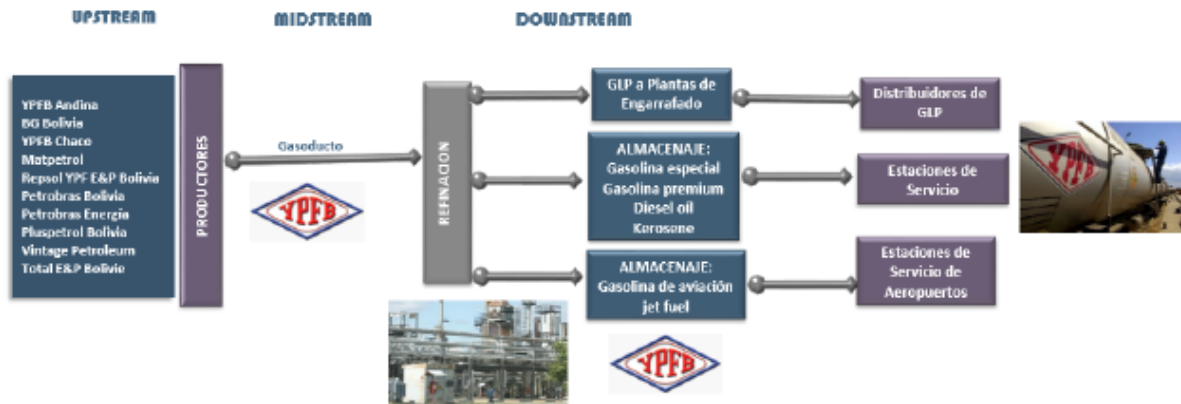


FUENTE: UDAPE – Diagnostico Sectorial Hidrocarburífero 1

⁴² Memoria, banco interamericano de ingresos fiscales por extracción de hidrocarburos de Bolivia

⁴³ UDAPE, Diagnóstico Sectorial Hidrocarburífero (Septiembre 2015).

Esquema N° 3: Estructura del Sector Hidrocarburos 2013 – Petróleo



FUENTE: UDAPE – Diagnostico Sectorial Hidrocarburifero 1

3.3.6.2.1. El Upstream⁴⁴

Las actividades del upstream comprenden la Exploración y Producción (E&P) de yacimientos hidrocarburíferos, esto incluye las tareas de búsqueda de potenciales yacimientos de petróleo crudo y gas natural, la perforación de pozos exploratorios, y posteriormente la perforación y explotación de los pozos que llevan el petróleo crudo o el gas natural hasta la superficie.

A diciembre de 2013 se tienen vigentes 41 Contratos de Operación para la exploración y explotación de hidrocarburos, suscritos por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) con empresas petroleras nacionales y extranjeras.

Los operadores petroleros que durante la gestión 2013 han participado del upstream y han producido hidrocarburos fueron:

- YPFB Andina S.A.
- YPFB Chaco S.A.
- BG Bolivia Corporation (Sucursal Bolivia)

⁴⁴ UDAPE, Diagnóstico Sectorial Hidrocarburífero (Septiembre 2015).

- *Matpetrol S.A.*
- *Petrobras Bolivia S.A.*
- *Petrobras energía S.A.*
- *Pluspetrol Bolivia Corp. S.A.*
- *Total E&P Bolivie*
- *Repsol YPF E&P Bolivia S.A.*
- *Vintage Petroleum Boliviana Ltda.*

3.3.6.2.2. El Midstream y el Downstream ⁴⁵

Las actividades del midstream incluyen el transporte por ductos y otros sistemas de transporte que son utilizados para trasladar petróleo crudo y gas natural, desde los sitios de producción a las refinerías y entregar los diversos productos refinados a los distribuidores del downstream.

Por otro lado, las actividades del downstream se refieren a las tareas de refinamiento del petróleo crudo y al procesamiento y purificación del gas natural así como también la industrialización, transporte, almacenaje, distribución y comercialización de petróleo, gas y productos derivados, llegando hasta los consumidores finales con productos como gasolina, querosén, combustibles aeronáuticos, diésel, fueloil, lubricantes, ceras, asfalto, gas natural y gas licuado del petróleo así como también petroquímicos.

3.3.6.3. Distribución y Comercialización de Hidrocarburos

En Bolivia el Estado a través de YPFB, toma el control y dirección de la distribución y comercialización en toda la cadena de los hidrocarburos. Los precios están regulados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y deben ser aprobados mediante Decreto Supremo por el Gabinete de Ministros debido al impacto que tienen en la economía del país.

La exportación de hidrocarburos (principalmente gas natural) es realizada exclusivamente por YPFB. Con relación a la distribución minorista en el mercado interno, de acuerdo con el capítulo II de la Ley

⁴⁵ UDAPE, Diagnóstico Sectorial Hidrocarburífero (Septiembre 2015).

de Hidrocarburos N° 3058 de 17/05/2005 rige la libre comercialización de hidrocarburos y derivados, sin embargo las actividades de comercialización interna no cuentan con reglamentación específica.

Finalmente, YPFB Aviación es una empresa que tiene a su cargo el suministro de combustible de aviación (Jet Fuel y AV Gas) mediante plantas instaladas en los principales aeropuertos del país. El jet fuel genera un fuerte movimiento económico ya que es un producto comercializado a dos precios en el país, según vuelos comerciales nacionales y/o internacionales. El 66% del volumen comercializado corresponde al consumo para vuelos comerciales nacionales y el restante 34% se destinó a la comercialización en vuelos internacionales.

3.3.6.4. Régimen Tributario de las Actividades de Exploración y Explotación

La Ley de Hidrocarburos N° 3058 de mayo de 2005 constituye la base legal del actual régimen tributario para las etapas de exploración y explotación. En lo que respecta a la fase de exploración y la posterior explotación, si aplica, la obligación con el sector fiscal está dada por las patentes que se pagan anualmente por las áreas sujetas a contratos petroleros¹² (Artículos 47° al 51°).

El destino de estos fondos son, por un lado, los municipios donde se encuentran las concesiones petroleras con un 50%, y por el otro el Ministerio de Desarrollo Sostenible con el otro 50%; este último se destina a financiar proyectos de inversión y/o gestión ambiental en los departamentos productores.

En cuanto a la etapa de explotación, o cuando el campo inicia el periodo productivo y comercial, la Ley N° 3058 ratifica los impuestos existentes, pero fundamentalmente introduce un nuevo gravamen que cambia por completo el esquema tributario en el país (cuadro 2). Se trata del IDH (impuesto directo a los hidrocarburos), con una alícuota del 32% aplicada a la producción fiscalizada en boca de pozo en todo el territorio nacional.

El Artículo 138° de la Ley lo define como el punto de salida de la corriente total de fluidos que produce un pozo (petróleo, gas natural, agua de formación y sedimentos), antes de que se los conduzca a un sistema de adecuación.

3.4. Análisis del Comportamiento de la Recaudación Tributaria y la Distribución de Renta Petrolera

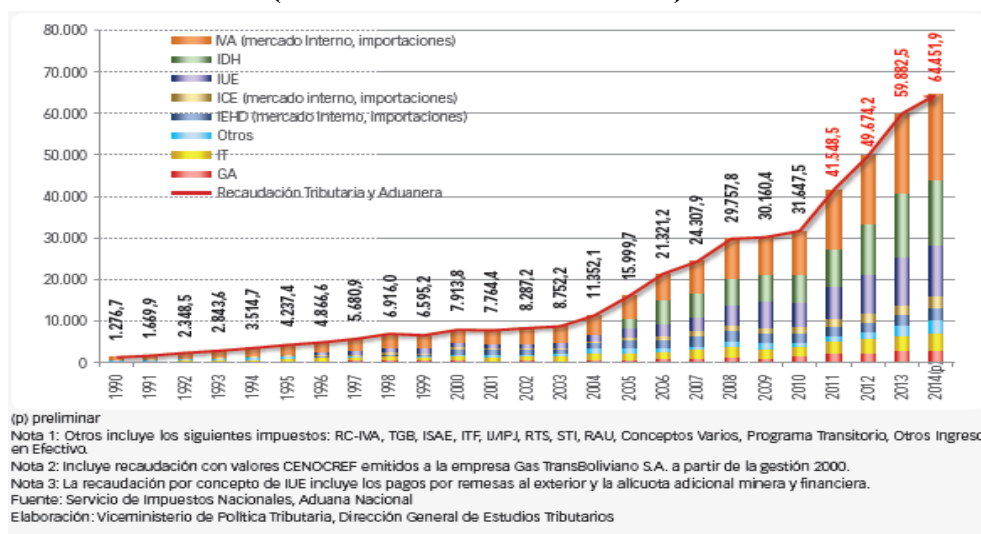
3.4.1. Análisis de la Recaudación Tributaria ⁴⁶

En la gestión 2014, la recaudación tributaria, arancelaria y aduanera alcanzó una cifra de Bs64.451,9 millones, que representa una variación positiva de 7,6% y Bs4.569,4 millones por encima de lo registrado en 2013 (Gráfico 1). Este resultado, se ha dado como consecuencia del fortalecimiento de la economía nacional y el crecimiento sostenido y estable del Producto Interno Bruto (PIB), impulsado por la demanda interna, en un escenario internacional menos favorable con menores precios del petróleo que afectó principalmente el último trimestre de la gestión pasada.

Las medidas de política tributaria implementadas en el marco del Nuevo Modelo Económico Social Comunitario Productivo, orientadas a la captación por parte del Estado de excedentes económicos extraordinarios, así como la ampliación de la base tributaria, lucha contra la evasión, fraude fiscal y el contrabando, en el marco de los preceptos constitucionales, han permitido mantener un ritmo de recaudación estable para su posterior redistribución entre la población, en beneficio de los sectores generadores de ingreso y empleo, a través de programas sociales como ser los Bonos Juancito Pinto, Juana Azurduy y la Renta Dignidad.

El recaudo impositivo se ha multiplicado por un factor de 4,02 en los últimos nueve años; es decir, se cuadruplicó lo observado en 2005; a una tasa interanual de crecimiento de 14,8%.

Gráfico N° 1: Recaudación Tributaria y Aduanera por Tipo de Impuesto, 1990-2014 (En Millones de Bolivianos)



⁴⁶ Boletín de ingresos y Gastos N°5, Ministerio de economía y Finanzas Públicas

3.4.2. Recaudación Tributaria por Tipo de Impuesto⁴⁷

En términos de incidencia, el principal tributo fue el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con 2,6%, seguido por el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) con 1,7%, en tercer lugar se encuentra el Impuesto a los Consumos Específicos (ICE) con 0,9%; por su parte, el Impuesto a las Transacciones (IT) presenta 0,7%, estos impuestos agrupan una incidencia de 5,9% reflejando el 76,5% de participación al crecimiento de la recaudación tributaria total. Es decir, los tributos que capturan el mayor dinamismo de la economía nacional fueron el fundamento de la recaudación en 2014.

El IVA, en sus componentes de mercado interno y de importaciones, representa un pilar en el sistema tributario boliviano, como efecto del mayor consumo de bienes y servicios nacionales e internacionales, producto del crecimiento del Ingreso Nacional Disponible Bruto. Asimismo, se implantó la política de lucha contra la evasión y el fraude fiscal a través de medidas coercitivas más duras, mayores operativos de control a la emisión de facturas y las constantes campañas de cultura tributaria emprendidas por la Administración Tributaria, que lograron mejorar la recaudación por este concepto.

En 2014, el IVA registró una recaudación de Bs20.580,5 millones, 8,1% por encima de lo observado en 2013 y representa al 31,9% de la recaudación total.

Resaltar al IUE, que desde la gestión 2006 ha cuadruplicado su recaudación y se posiciona con un 19,1% de participación en la estructura impositiva en 2014; correlacionado con la base empresarial que se incrementó sustancialmente alcanzando a 144.129 registros en 2014, ciento veinte mil nuevas empresas más que en 2006. Por su parte, siendo el IUE un impuesto directo, su recaudación dota de equidad al sistema tributario, principalmente a través de la implementación de medidas de política tributaria, como la aplicación de la Alícuota Adicional al IUE (AA-IUE) para los sectores minero y financiero; que en 2014 alcanzaron una recaudación de Bs150,3 millones y Bs201,5 millones respectivamente.

El ICE presenta una variación positiva de 22,9%, una participación en la recaudación de 4,3% y una incidencia de 0.9% producto principalmente de la aplicación del Decreto Supremo Nro. 2232

⁴⁷ Boletín de ingresos y Gastos N°5, Ministerio de economía y Finanzas Públicas

orientado a fortalecer la política de importación de vehículos y al cuidado del medio ambiente con la reducción de los años de antigüedad de los vehículos internados al país. Asimismo, influyó en la recaudación del ICE la mayor actividad en el sector de bebidas alcohólicas, a través de las alcúotas específica y porcentual vigentes a partir de la gestión 2011, que dieron resultados positivos en la recaudación tributaria total.

El IT presenta una incidencia de 0,7%, producto del incremento en los ingresos derivados de la mayor la actividad económica; no obstante, su aporte al crecimiento de la recaudación impositiva se ve disminuido por la acreditación del IUE, que ha presentado niveles históricos mostrados anteriormente.

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), presenta una incidencia de 0,1%, explicada por menores precios internacionales compensada por mayores volúmenes de producción que son exportados hacia Brasil y Argentina. No obstante, mantiene una participación de 24,2% sobre la recaudación tributaria y aduanera total ⁴⁸

Cuadro N° 1: Bolivia Recaudación Tributaria y Aduanera por Tipo de Impuesto, 1990-2014 (En Millones de Bolivianos)

Impuesto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014(p)	%Var. 2014(p)	Var.Abs. 2014(p)	%Inc. 2014(p)	%Part. 2014(p)
IVA - Impuesto Valor Agregado (mercado Interno e Importaciones)	6.291,0	7.487,1	9.309,5	8.862,1	10.259,4	14.091,9	16.306,0	19.032,8	20.580,5	8,1%	1.547,7	2,6%	31,9%
IT - Impuesto a las Transacciones	1.811,8	2.081,2	2.572,3	2.192,7	2.281,7	2.866,6	3.258,4	3.703,0	4.133,8	11,6%	430,9	0,7%	6,4%
IUE - Impuesto sobre Utilidades de las Empresas	2.907,2	3.215,3	4.681,3	6.242,7	6.031,2	7.649,1	9.400,1	11.279,9	12.283,9	8,9%	1.004,0	1,7%	19,1%
ICE - Impuesto a los Consumos Específicos (mercado Interno e Importaciones)	931,0	1.202,0	1.440,8	1.305,3	1.466,5	1.960,3	2.026,7	2.233,2	2.744,4	22,9%	511,3	0,9%	4,3%
RC-IVA - Régimen Complementario al Impuesto Valor Agregado	216,8	217,5	258,7	288,7	262,8	277,2	278,9	363,9	439,1	20,7%	75,2	0,1%	0,7%
IEHD - Impuesto especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (mercado Interno e Importaciones)	1.988,3	2.344,4	2.521,3	2.227,4	2.191,4	2.432,2	2.448,0	2.778,5	2.918,3	5,0%	139,8	0,2%	4,5%
TGS - Impuesto a las sucesiones y a las Transmisiones Gratuitas de Bienes	8,8	10,9	13,8	18,4	20,2	21,8	22,8	28,0	32,3	15,6%	4,4	0,0%	0,1%
ISAE - Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior	40,4	32,5	31,4	37,7	47,2	52,1	50,7	71,3	89,8	25,9%	18,5	0,0%	0,1%
ITF - Impuesto a las Transacciones Financieras	44,1	32,6	340,3	338,6	347,1	379,5	378,1	384,1	400,6	4,3%	16,5	0,0%	0,6%
INME - Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	305,8	311,4	1,8%	5,6	0,0%	0,5%
II / IPI - Impuesto al Juego e Impuesto a la Participación en Juegos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,1	9,4	19,6	30,0	53,7%	10,5	0,0%	0,0%
Conceptos Varios	183,3	257,9	477,4	971,4	422,6	559,0	859,6	1.249,3	1.738,8	39,2%	489,5	0,8%	2,7%
Programa Transitorio	26,9	28,9	25,2	5,9	0,6	0,1	1,1	0,0	0,0	-100,0%	0,0	0,0%	0,0%
Otros Ingresos en Electivo	33,5	23,2	14,1	10,0	1,6	1,7	1,6	1,5	2,0	37,9%	0,6	0,0%	0,0%
RTS - Régimen Tributario Simplificado	6,8	7,9	10,9	11,5	12,1	12,5	14,1	16,9	20,2	19,5%	3,3	0,0%	0,0%
STI - Sistema Tributario Integrado	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	18,6%	0,0	0,0%	0,0%
RAU - Régimen Agropecuario Unificado	11,2	7,2	9,1	12,3	14,0	17,4	22,3	22,7	22,6	-0,5%	-0,1	0,0%	0,0%
Subtotal Impuestos Nacionales	14.903,2	17.239,8	21.706,1	22.524,9	23.358,5	30.334,4	35.078,0	41.490,5	45.748,0	10,3%	4.257,5	7,1%	71,0%
IDH - Impuesto Directo a los Hidrocarburos	5.497,2	5.954,4	6.643,5	6.465,2	6.744,3	8.996,1	12.111,2	15.542,6	15.601,9	0,4%	59,3	0,1%	24,2%
GA - Gravamen Arancelario	920,8	1.113,7	1.408,2	1.170,3	1.544,7	2.218,0	2.485,1	2.849,4	3.102,1	8,9%	252,6	0,4%	4,8%
Recaudación Tributaria y Aduanera Total	21.321,2	24.307,9	29.757,8	30.160,4	31.647,5	41.548,5	49.674,2	59.882,5	64.451,9	7,6%	4.569,4	7,6%	100,0%

(p) preliminar.
 Nota 1: Incluye recaudación con valores CENOCREF emitidos a la empresa Gas TransBoliviano S.A. a partir del 2000.
 Nota 2: Se presenta un rectificación por la acción de repetición por concepto de pago realizado por YPFB de IUE de Bs1.041,3 millones en octubre de 2009 y los sucesivos pagos por concepto de IEHD pagados con valores CENOCREF de pago indebido por Bs436,6 millones de octubre a diciembre de 2009 y Bs605,0 millones de enero a mayo de 2010.
 Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional.
 Elaboración: Viceministerio de Política Tributaria, Dirección General de Estudios Tributarios.

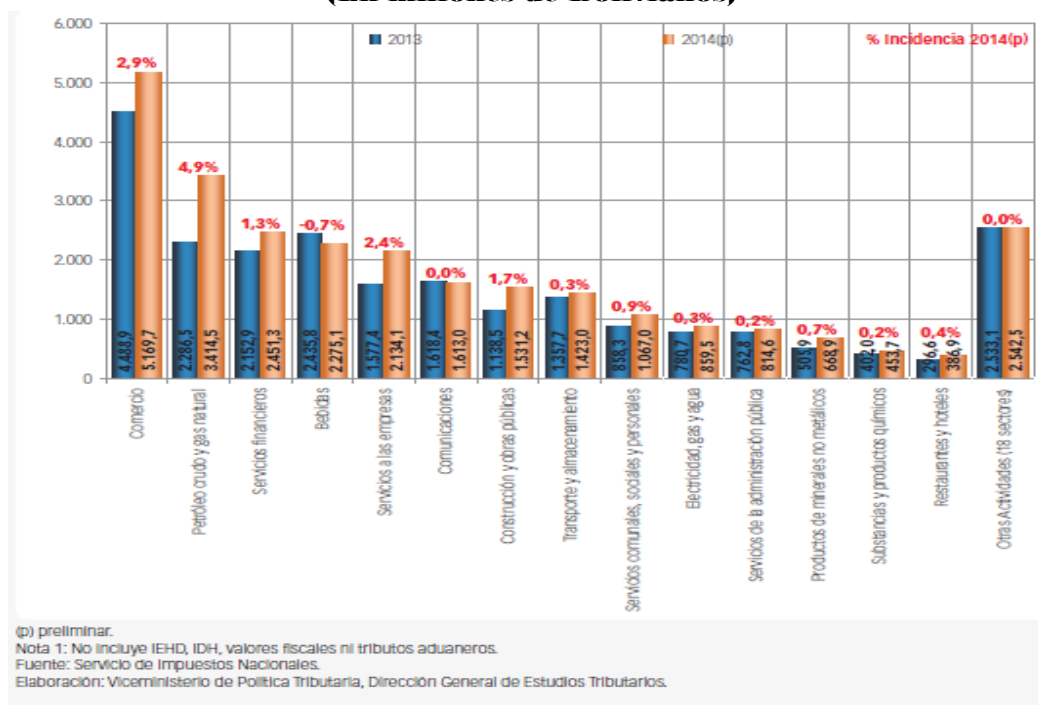
⁴⁸ www.impuestosinternos.gob.bo; www.aduana.gob.bo

3.4.3. Recaudación Tributaria por Actividad Económica⁴⁹

En la recaudación tributaria de mercado interno, la principal actividad en términos de incidencia fue la hidrocarburífera con 4,9%, debido a los pagos por concepto de IUE efectuadas por las empresas de este sector, que alcanzó Bs3.414,5 millones registrando una diferencia de Bs1.128,0 millones con relación a 2013. La segunda actividad más relevante fue el comercio con una incidencia 2,9%, recaudando Bs5.169,7 millones con una diferencia de Bs680,8 millones respecto a la gestión anterior, efecto de un mayor movimiento comercial en el mercado interno.

Resaltan las incidencias positivas de 2,4% de servicios a las empresas y 1,7% de construcción y obras públicas, ambas actividades están relacionadas con la ejecución de estudios de ingeniería y factibilidad de proyectos de construcción e infraestructura. Por otro lado, la actividad financiera registró una incidencia de 1,3%, misma que responde a las medidas de política tributaria destinadas a la captación de excedentes extraordinarios con la aplicación de la AA-IUE financiera y el Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera (IVME).

Gráfico N° 2: Bolivia Recaudación Tributaria de Mercado Interno en Efectivo, por Actividad Económica 2013-2014 (En millones de Bolivianos)



⁴⁹ Boletín de ingresos y Gastos N°5, Ministerio de economía y Finanzas Públicas

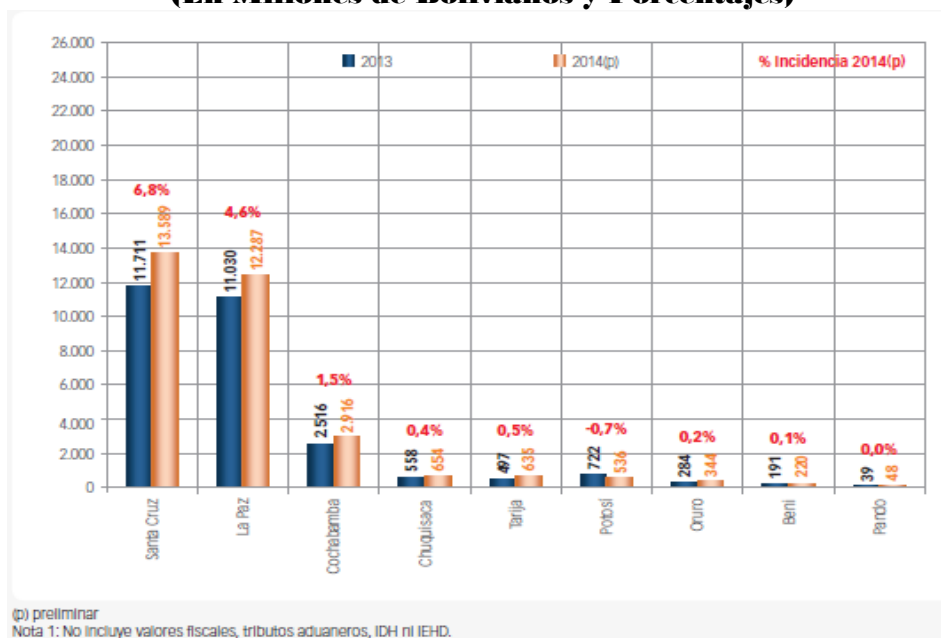
3.4.4. Recaudación Tributaria por Departamento⁵⁰

Santa Cruz presentó la incidencia más alta, de 6,8%, manteniéndose como principal departamento recaudador; sin embargo, este resultado es influenciado por el registro de domicilio fiscal de empresas hidrocarburíferas y una fuerte actividad comercial. El departamento de La Paz registró una incidencia de 4,6% que tiene como principales actividades: comercio, servicios financieros e industria manufacturera; finalmente, Cochabamba tiene una incidencia de 1,5% efecto de las operaciones comerciales que se realizan en este departamento.

Agrupando los tres departamentos del eje central, la incidencia alcanza a 12,8%. Los mismos engloban una recaudación de Bs28.792,0 millones que representa el 92,2% de la recaudación tributaria de mercado interno.

Por su parte, los demás departamentos tienen un crecimiento moderado; tal es el caso de Potosí, se ha visto directamente afectado por el comportamiento de los precios de los minerales, reflejando una incidencia negativa de 0,7%.

Gráfico N° 3: Bolivia Recaudación Tributaria de Mercado Interno en Efectivo, por Departamento, 2013-2014 (En Millones de Bolivianos y Porcentajes)



⁵⁰ www.impuestosinteros.gob.bo ; www.aduana.gob.bo

3.4.4.1. Presión Tributaria

La Presión Tributaria (PT) está definida por el total de impuestos (directos e indirectos) que recauda el Estado en relación al PIB. Es un indicador que permite cuantificar la capacidad que tiene un país para generar ingresos de la actividad económica y de esta manera lograr una asignación de recursos equitativa y eficiente. La PT se determina a través de la siguiente relación:

$$PT = \frac{RT}{PIB_{nominal}} * 100$$

Donde:

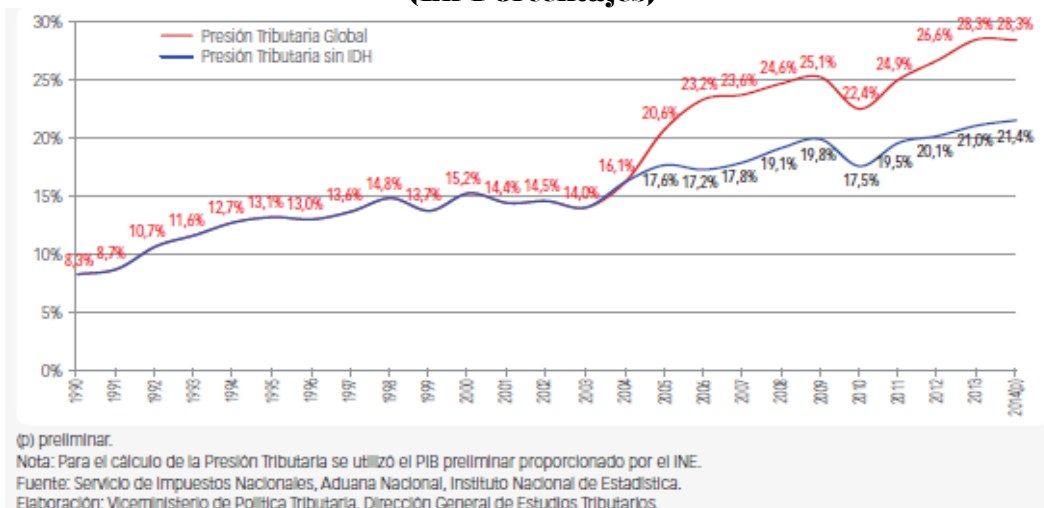
PT = Presión Tributaria

RT = Recaudación Total

PIB_{nominal} = Producto Interno Bruto a precios corrientes

En los últimos 24 años, la PT presentó una tendencia creciente, al margen de los ingresos por hidrocarburos. En la gestión 2014 la PT global alcanzó a 28,3%¹⁰ y sin considerar el IDH la misma alcanzó 21,4%. Este comportamiento positivo de la PT se explica por un mayor dinamismo en la actividad económica y es resultado de una mayor eficiencia en el sistema tributario, generando mayor grado de conciencia tributaria en la población.

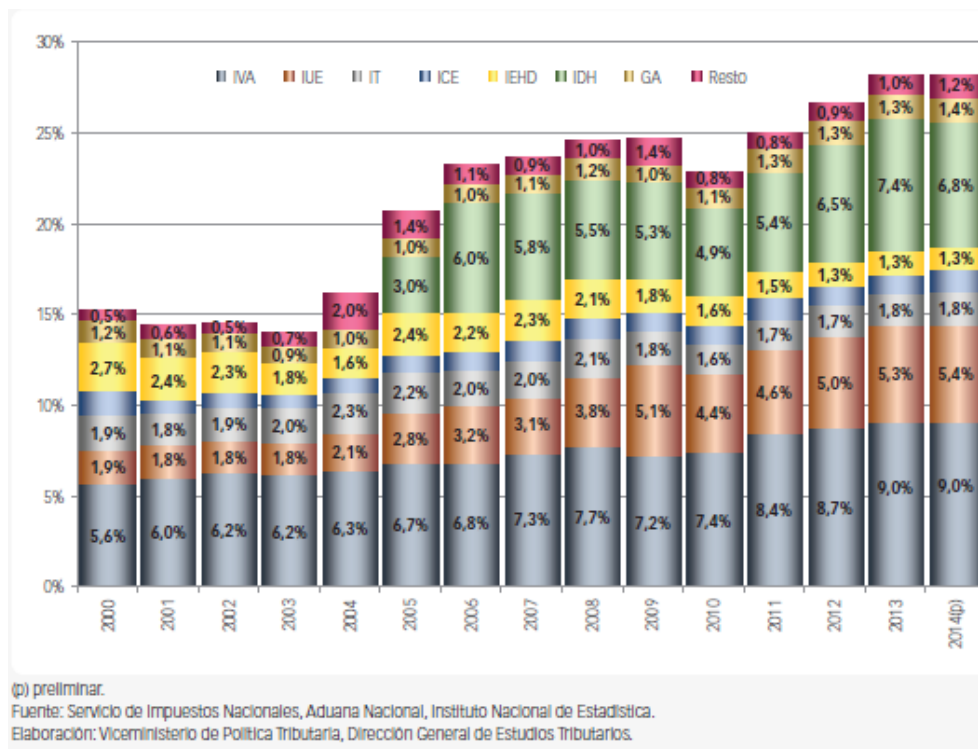
Gráfico N° 4: Bolivia Presión Tributaria con y sin IDH, 1990 - 2014 (En Porcentajes)



En la gestión 2014 se registró una leve disminución en este indicador producto de un crecimiento más que proporcional del PIB nominal no obstante, organismos internacionales como la CEPAL¹¹ sostiene que los países de carga tributaria más elevada (cuyos niveles superan el 20%) han demostrado históricamente una mayor capacidad institucional de recaudar impuestos que aquellos de baja presión (que apenas reúnen poco más del 10% del PIB). En tal sentido, Bolivia demuestra tener mayor capacidad para recaudar impuestos, lo que permite al sistema tributario boliviano constituirse en uno de los componentes que posibilita alcanzar la estabilidad macroeconómica.⁵¹

Los principales impuestos dentro de la estructura tributaria son el IVA y el IUE, cuyo porcentaje en conjunto en relación al PIB alcanza 14,4% aproximadamente; asimismo, el IT presenta una participación de 1,8%, la relevancia de estos impuestos se debe al mayor dinamismo del mercado interno en la economía.

Gráfico N° 5: Bolivia Principales Impuestos como Porcentaje del PIB, 2000-2014 (p) (En Porcentajes)



⁵¹ Reporte Industrias Extractivas N° 61, Fundación Jubileo.

3.4.5. Gasto Tributario Estimado 2005-2013⁵²

Se entiende como GT aquella recaudación que el fisco deja de percibir en virtud a la aplicación de concesiones tributarias (incentivos tributarios), que representan desviaciones al sistema tributario base.

La revisión de la experiencia internacional muestra que no existe una metodología común en la estimación de GT, sino que ésta se adecúa a la realidad e incluso a la coyuntura de cada país, siendo que en la práctica puede haber una mezcla de métodos.

En el caso boliviano, dadas las características del régimen tributario, se ha tomado como base metodológica el enfoque legal¹² a través del ingreso perdido; no obstante, en algunos casos se aplica un criterio conceptual y el de financiamiento de políticas públicas a través de concesiones tributarias, según disponibilidad de información.

A continuación se detallan los tipos de GT estimados en el presente estudio:⁵³

- a) Exenciones*
- b) Deducciones,*
- c) Devoluciones*
- d) Créditos al impuesto*
- e) Diferimientos*

Los recursos públicos transferidos a través del GT llegaron a Bs2.718,1 millones en el período 2013, monto que equivale a 1,3% del PIB. En términos nominales, ello representa un incremento de Bs409 millones respecto la gestión 2012.

Para el 2013, la participación del IVA en el GT llegó a 74,6% (Bs2.026,6 millones), del IUE a 9,5% (Bs258,5 millones), del IT a 3,8% (Bs104,4 millones), del RC-IVA a 0,6% (Bs17,0 millones); por su

⁵² Reporte Industrias Extractivas N° 61, Fundación Jubileo.

⁵³ Reporte Industrias Extractivas N° 61, Fundación Jubileo.

parte, el GA alcanzó a 7,3% (Bs197,9 millones) y las notas de crédito fiscal presentaron una participación de 4,2% (Bs113,7 millones).

En términos de crecimiento, el 2013 los GT crecieron en 17,7% respecto 2012; asimismo, se observa que los gastos del IUE disminuyeron en un 26,4%, esto explicado por una disminución en la redención de valores CENOCREF-GTB por concepto de este impuesto, registrado en 2013.

**Cuadro N° 2: Principales Gastos Tributos según Impuestos 2011- 2013
(En millones de Bolivianos y Porcentajes)**

IMPUESTO	2011	2012	2013	% Part. 2013	Var. Abs.	%Var.
Gasto Tributario	1.640,1	2.309,0	2.718,1	100,0%	409,0	17,7%
Como % del PIB (GT/PIB)	1,0%	1,2%	1,3%	-	-	-
IVA	1.197,0	1.616,3	2.026,6	74,6%	410,3	25,4%
IUE	152,6	351,2	258,5	9,5%	-92,7	-26,4%
IT	85,0	100,2	104,4	3,8%	4,2	4,1%
RC-IVA	12,3	12,8	17,0	0,6%	4,2	32,8%
GA	82,8	140,1	197,9	7,3%	57,8	41,3%
NCF	110,3	88,5	113,7	4,2%	25,2	28,5%

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales y Aduana Nacional.
Elaboración: Viceministerio de Política Tributaria, Dirección General de Estudios Tributarios.

Organizando la información según tipo de GT y categoría descriptiva, en el período 2013 se transfirió Bs1.186,4 millones bajo la categoría de no pago de impuestos; es decir exenciones, característica que concentra el 43,6% de los GT, seguido de aquella modalidad que disminuye el pago de impuestos, a través del cual se transfirió Bs1.529,3 millones (56,3%), en forma de créditos al impuesto, devoluciones y deducciones; mientras que por la vía de diferimiento se habría transferido Bs2,4 millones con 0,1%.

**Cuadro N° 3: Principales Gastos Tributarios según Categoría
Descriptiva y tipo de Gasto 2011 2013
(En millones de Bolivianos y Porcentajes)**

CATEGORÍA DESCRIPTIVA	TIPO DE GASTO	2011	2012	2013	% Part. 2013
Que eliminan el pago de impuestos	Exenciones	5.903	8.129	1,1864	43.6%
Que disminuyen el pago de impuestos	Créditos al impuesto	2.165	2.383	1.707	6.3%
	Devoluciones	8.200	1,2443	1,3419	49.4%
	Deducciones	119	125	167	0.6%
Que difieren el pago de impuestos	Diferimientos	15	10	24	0.1%
Gasto Tributario	Gasto Tributario	1,6401	2,3090	2,7181	100.0%

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales y Aduana Nacional.
Elaboración: Viceministerio de Política Tributaria, Dirección General de Estudios Tributarios.

3.4.6. Regalías de Participación del Tesoro General de la nación⁵⁴

3.4.6.1. Precio De Los Hidrocarburos

La Ley de Hidrocarburos N° 3058 establece que las regalías, participación del TGN e IDH son calculadas considerando el precio de comercialización de los hidrocarburos, por ello el comportamiento de los precios es uno de los aspectos fundamentales al momento de analizar la renta petrolera.

En Bolivia, el precio del barril de petróleo que tenga por destino el mercado interno está congelado en 31,16 \$us/Bbl desde el año 2004, precio inferior al precio internacional del barril de petróleo.

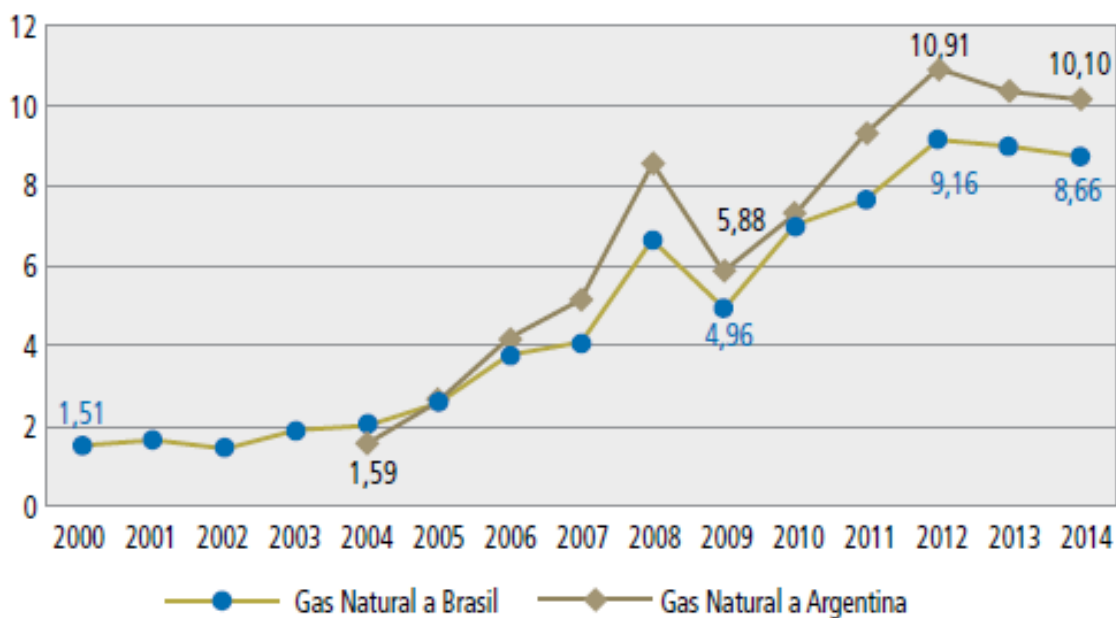
En el caso del gas natural, la misma Ley de Hidrocarburos establece que, en ningún caso, los precios del mercado interno para este energético podrán sobrepasar el cincuenta por ciento (50%) del precio mínimo del contrato de exportación. Actualmente, el precio al cual se comercializa el gas natural en el mercado interno varía en una banda definida por tipo de sector que oscila entre 4,40 \$us/Millar de Pie Cúbico (Mpc) y 0,57 \$us/Mpc.

⁵⁴ Boletín Económico, Ingresos y Gatos Tributarios gestión 2016

En relación al mercado externo, el precio de venta de gas natural a Brasil y Argentina merece especial atención, puesto que cerca de 84% del gas natural producido en Bolivia tiene por destino estos mercados.

El siguiente gráfico muestra el comportamiento de los precios promedio anuales de venta de gas natural a Brasil y Argentina.

Gráfico N° 6: Comportamiento del Precio Promedio Anual de Exportación de Gas Natural Boliviano (En Dólares por millones de BTU)



Fuente: Boletines Estadísticos de YPF

La última disminución en los precios que comenzó a finales de agosto de 2014 se ha tornado en un aspecto muy preocupante para los países exportadores, no sólo de petróleo, sino también de gas natural. Esta tendencia a la baja se ha ido agudizando desde octubre llegando a su nivel más bajo el 17 de marzo de 2015, aunque no tan bajo como el observado a fines de 2008, luego de la caída de precios registrada en esa gestión.

Este aspecto ha permitido evidenciar el nuevo e importante rol del shale gas y shale oil, así como el nuevo protagonismo de países no pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), como Estados Unidos y Canadá, que lo están ya produciendo mediante la técnica

del fracking (fractura hidráulica), la cual, dicho sea de paso, es ampliamente criticada por el impacto ambiental que ocasiona.

Desde el 17 de marzo a la fecha se ha visto una lenta tendencia a la recuperación en el precio internacional del barril de petróleo, que si bien no se prevé que en el mediano plazo llegue a los niveles de inicios del periodo 2012 - 2014, parece haberse estabilizado entre los 55 y 65 dólares el barril, aunque aún es prematuro predecir si la caída en este ciclo ha terminado.⁵⁵

Por otra parte, el 29 de agosto, YPFB informa acerca de los Ingresos por Regalías, Participación e IDH se incrementa en 28% en Bolivia. Esta recaudación obedece a varias variables que principalmente son el aumento de producción certificada y la comercialización del Gas Natural de Brasil y Argentina.

Del monto total de \$us. 209,9 millones se depositaron a cuentas bancarias del Tesoro General del Estado (TGE) y se transfirió además \$us. 1.248,8 millones por concepto de IDH.

Según información en la página web de YPFB, señala que 243,3 millones al Departamento de Tarija, región donde se encuentran los principales mega campos gasíferos del país.

La segunda mayor asignación, corresponde a la Gobernaciones del Departamento de Santa Cruz con 75.4%, entre tanto Chuquisaca percibió \$us. 42.7 millones y la gobernación de Cochabamba se benefició con \$us. 23.3 millones por el mismo concepto.

Así, la estatal petrolera desembolsó \$us. 23,3 millones para el departamento del Beni y \$us. 11.6 millones para Pando. Correspondiente a la Regalía Nacional de compensación, en función a normativa vigente.

⁵⁵ Boletín Económico, Ingresos y Gatos Tributarios gestión 2016

**Gráfico N° 7: Reservas Certificadas de Gas Natural
(En TCF)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2009	2013
Probadas	3,8	4,2	5,3	18,3	23,8	27,4	28,7	27,6	26,8	9,9	10,45
Probables	1,9	2,5	3,3	13,9	23,0	24,9	26,2	24,8	22,0	3,7	3,5
Posibles	4,1	3,2	5,5	17,6	23,2	24,9	24,2	24,1	15,3	6,3	4,2
Total	9,8	9,9	14,1	49,8	70,0	77,2	79,1	76,5	64,1	19,9	18,1

Fuente: MH y YPFB (El 2013 se realizó la última certificación oficial de reservas)



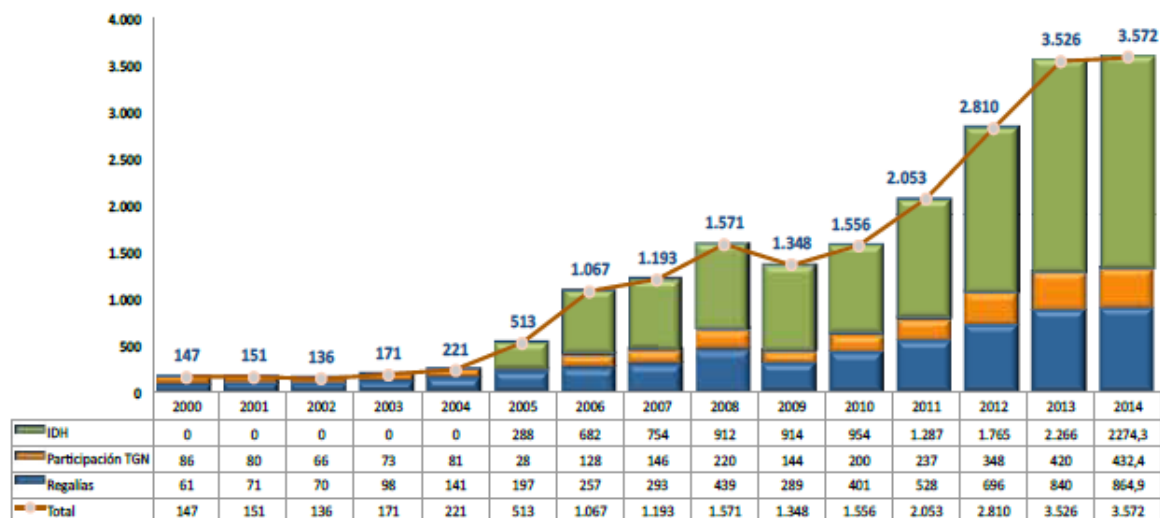
Sin lugar a dudas, las variables de producción y precio han tenido un importante impacto en la mayor renta petrolera que recibe Bolivia; no obstante, la creación del IDH ha permitido que estas dos variables tengan un efecto mucho más importante en términos de captación de renta petrolera.

Cuadro N° 4: Regalías, Participación TGN e IID
(En MM \$us)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
REGALÍA 11%											
COCHABAMBA	30,85	35,19	46,36	28,35	30,20	35,50	39,74	37,27	29,52	18,04	13,11
CHUQUISACA	8,29	11,82	23,71	14,76	19,62	21,18	54,61	74,17	86,66	58,45	39,84
SANTA CRUZ	38,31	40,94	62,54	42,62	66,26	99,58	135,74	142,78	140,31	85,37	59,57
TARIJA	157,91	180,55	270,10	179,08	251,70	327,89	443,91	507,84	478,36	322,34	200,07
TOTAL REGALÍA 11%	235,36	268,50	402,72	264,81	367,79	484,16	674,01	762,05	734,85	484,20	312,58
REGALÍA.NAL . COMPENSATORIA: 1%											
BENI: 2/3	14,26	16,27	24,41	16,05	22,27	29,34	40,85	46,24	46,30	29,35	18,94
PANDO: 1/3	7,13	8,14	12,20	8,02	11,13	14,67	20,29	23,12	2,94	14,67	9,47
TOTAL REGALÍA NAL. COMPENSATORIA	21,40	24,41	36,61	24,07	33,40	44,01	61,14	69,36	49,24	44,02	28,42
TOTAL REGALÍAS (11% + 1%)	256,76	292,91	439,33	288,89	400,86	528,17	735,15	831,42	784,09	528,22	341,00
TESORO GENERAL DE LA NACIÓN											
PARTICIPACIÓN TGN - 6%	128,38	146,46	219,66	141,97	200,42	264,08	367,64	416,17	416,74	264,11	147,00
TOTAL PARTICIPACIONES	128,38	146,46	219,66	141,97	200,42	264,08	367,64	416,17	416,74	264,11	147,00
RECAUDACIÓN IMPUESTOS NACIONALES											
IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS	690,31	763,96	911,50	927,60	968,20	1.302,83	1.765,47	2.265,68	2.274,00	1.618,00	895,00
TOTAL ESTADO	1.075,45	1.203,33	1.570,49	1.358,46	1.569,48	2.095,08	2.868,26	3.513,26	3.474,84	2.410,33	1.383,00

Fuente: YPFB, MH, SIN

Gráfico N° 8: Recaudación por Regalías, Participaciones e IID
(En Dólares Americanos)



Fuente: Boletines Estadísticos MHE y YPFB

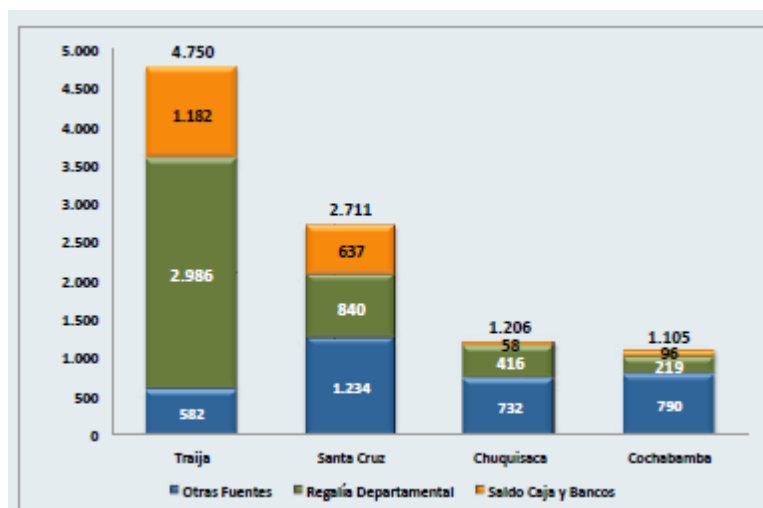
Como se aprecia en el gráfico anterior, en términos absolutos, la recaudación por regalías, participaciones e IDH se ha incrementado notoriamente entre los años 2005 y 2014, y a pesar que en los últimos dos años no se registra un crecimiento porcentual similar al de periodos anteriores, se debe tomar en cuenta que los beneficiarios de la renta petrolera cuentan con una mayor y significativa cantidad de recursos que deberían traducirse en mejoras económicas y sociales de la población en general.

Más allá de los precios y la producción están los beneficiarios de la renta petrolera, personas cuyo acceso a servicios de salud, educación o incluso empleo depende de la renta petrolera que perciben las gobernaciones, alcaldías y universidades.

Si bien el Gobierno Central también se ve afectado por las variaciones en la renta petrolera, a diferencia de los gobiernos subnacionales, cuenta con otras fuentes de ingreso. En el caso de las regiones productoras, el presupuesto de las gobernaciones depende en gran medida de los ingresos por regalía departamental, un claro ejemplo es Tarija, donde los ingresos por concepto de regalía departamental representan 63% del total de su presupuesto.

Asimismo, resulta contradictorio que regiones con tantas necesidades económicas y sociales acumulen saldos en caja y bancos por presupuestos no ejecutados de gestiones anteriores, como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 9: Presupuesto de Ingresos 2015 – Gobernaciones de Departamentos Productores de Hidrocarburos (En Dólares Americanos)



Fuente: Fundación Jubileo, Cartilla *¿En qué gastarán el dinero los gobiernos departamentales el 2015?*

En este contexto de volatilidad de precios internacionales del barril de petróleo, alta dependencia de la renta petrolera y urgente necesidad de exploración y diversificación de mercados de comercialización, Bolivia se enfrenta al enorme desafío de debatir y definir mecanismos de diversificación económica, fondos de ahorro y estabilización para los ingresos por explotación de hidrocarburos, distribución de la renta petrolera, uso y destino de los ingresos y el diseño de mecanismos de gestión pública más eficientes; el espacio más propicio es el pacto fiscal.

3.4.6.1.1. Estructura de Precios de Hidrocarburos⁵⁶

La evolución y estructura de los precios de hidrocarburos, se inicia desde la formación del “cártel petrolero”. A partir de ese momento las tendencias de los precios tienen una serie de sucesos históricos (Ver Gráfico 12).

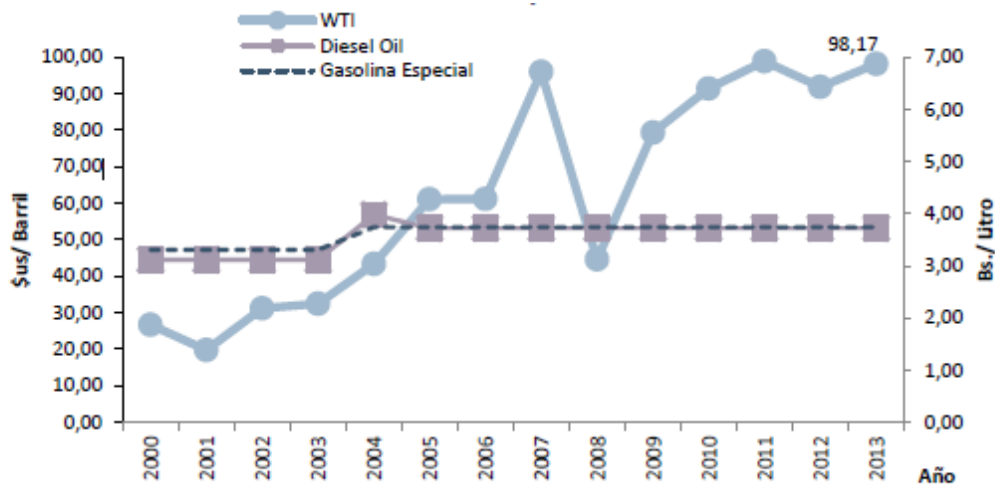
Durante los años 1920 - 1970, los precios del barril de petróleo se mantuvieron en un precio promedio de 5 dólares. Luego, en 1973 con las crisis petroleras de la OPEP el precio del petróleo da un salto llegando a cotizaciones entre 10 y 40 dólares.

⁵⁶ UDAPE, *Diagnóstico Sectorial Hidrocarburífero (Septiembre 2015)*.

Posteriormente, entre 1980 – 2003, se experimentó una relativa estabilidad que se da luego de un fuerte incremento de los precios por encima de los 10 dólares, principalmente entre los años 1973 y 1979.

Finalmente, a partir del 2004, se tiene una tendencia al incremento en el precio del petróleo que llegó a un record histórico de más de 99 dólares por barril a mediados del 2008 y que en promedio ha tenido un valor de 97 dólares en el 2013.

Gráfico N° 10: Evolución Anual del Precio del WTI y de los Derivados en Bolivia*
(En dólares/barril y bolivianos/litro)



Fuente: Energy Information Administration, Agencia Nacional de Hidrocarburos, YPFB

*El precio del WTI corresponde al promedio anual y el precio de los derivados al precio vigente al 31 de diciembre de cada año.

3.4.6.1.2. Regalías y Participaciones ⁵⁷

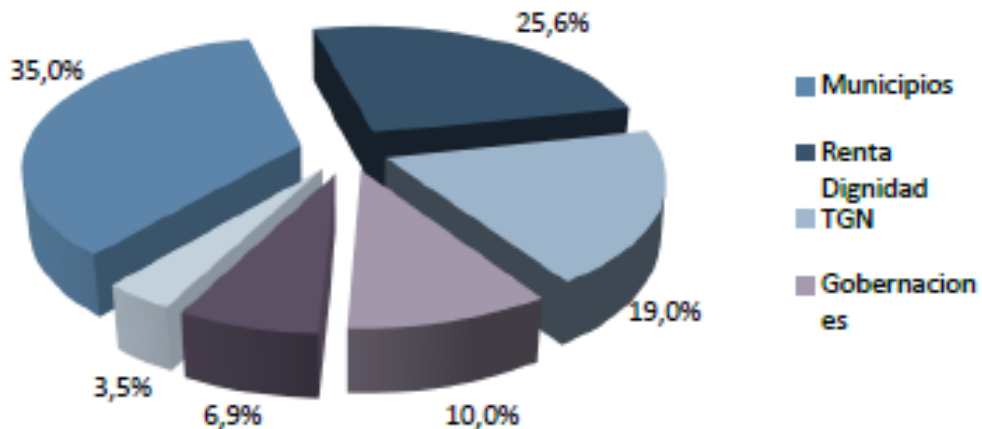
Las regalías son una compensación económica obligatoria pagadera al Estado por la explotación de sus recursos naturales no renovables. La base imponible de las regalías es el valor de producción en punto de fiscalización, sobre el cual se grava un 18%. La distribución de este porcentaje es la siguiente: 11% corresponde a la regalía departamental a favor del departamento productor; 1% de

⁵⁷ UDAPE, Diagnóstico Sectorial Hidrocarburífero (Septiembre 2015).

regalía compensatoria a favor de los departamentos de Beni y Pando; y 6% que es la participación destinada al TGN.

De acuerdo al Decreto Supremo N° 29528 de 23/04/2008, se establece el pago de Regalías y Participación al Tesoro General de la Nación dentro de los 90 días de finalizado el mes de producción, sobre la base de los montos determinados en el último Informe de Liquidación de Regalías y Participación al Tesoro General de la Nación emitido de manera oficial por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Gráfico N° 11: Distribución del IDH



Fuente: UDAPE, Diagnóstico Sectorial Hidrocarburífero (Septiembre 2015).

El Gráfico anterior muestra la distribución del IDH, con la modificación realizada por la Ley N° 3791 (de Renta Universal de Vejez), que dispone que la Renta Universal de Vejez y Gastos de Funerales se financiarán con el 30% de los recursos percibidos del IDH, de las prefecturas (ahora gobernaciones), municipios, fondo indígena y el Tesoro General de la Nación.

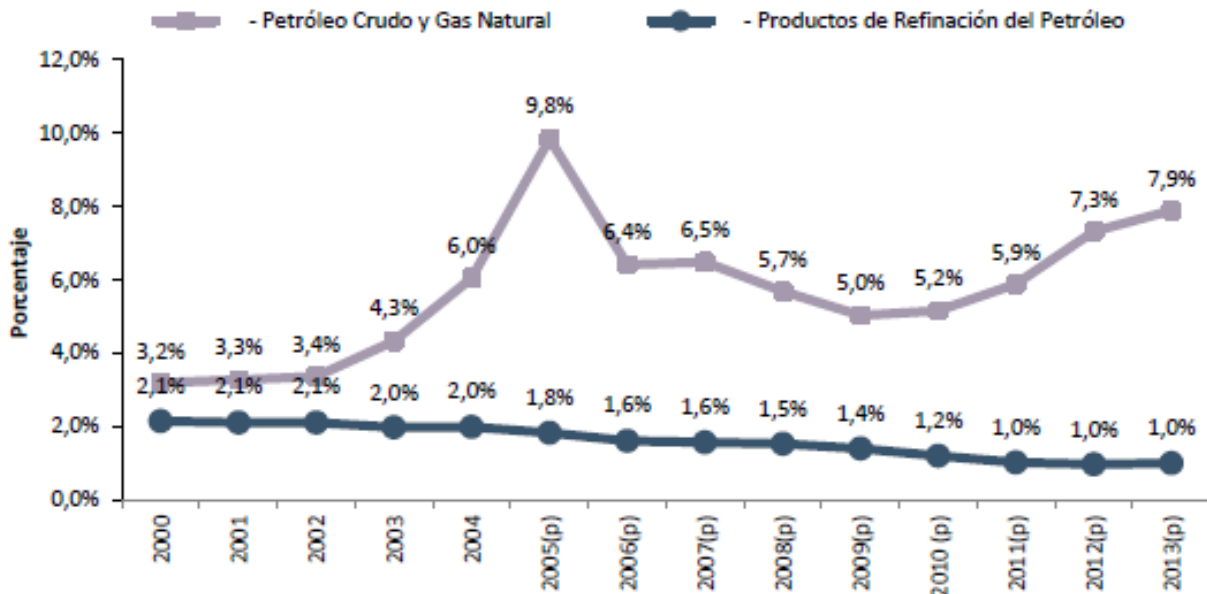
En ese marco, el TGN recibe solamente el 19% del total, mientras que los municipios reciben el 35%, las gobernaciones el 10%, las universidades el 6,9%, la renta dignidad el 25,6% y el fondo indígena el 3,5%.

De acuerdo al Decreto Supremo N° 29528 de 23/04/2008 al igual que en el caso de las Regalías y Participaciones, se establece el pago mensual de IDH, dentro de los 90 días de finalizado el mes de producción consolidando al efecto el total de las operaciones realizadas durante el mes objeto de liquidación.

3.4.6.1.3. Desarrollo del Sector⁵⁸

La participación del sector de hidrocarburos en el PIB en el año 2013 fue de 7,9%. La participación porcentual del rubro de Petróleo Crudo y Gas Natural mantuvo una tendencia creciente hasta el año 2005, para bajar en los años siguientes por influencia de la caída en el precio internacional del barril y principalmente por la caída en la demanda internacional; a partir de 2009 la participación de los hidrocarburos en la economía retoma importancia debido al aumento del precio internacional del petróleo. En cuanto a la participación porcentual del rubro de Productos de Refinación del Petróleo, ésta se ha reducido de 1,8% en 2005 a 1% en 2013, similar a la gestión previa.

Gráfico N° 12: Participación del Sector en el PIB a Precios Corrientes (En Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

⁵⁸ UDAPE, Diagnóstico Sectorial Hidrocarburífero (Septiembre 2015).

3.4.6.1.4. Impacto Fiscal del Sector ⁵⁹

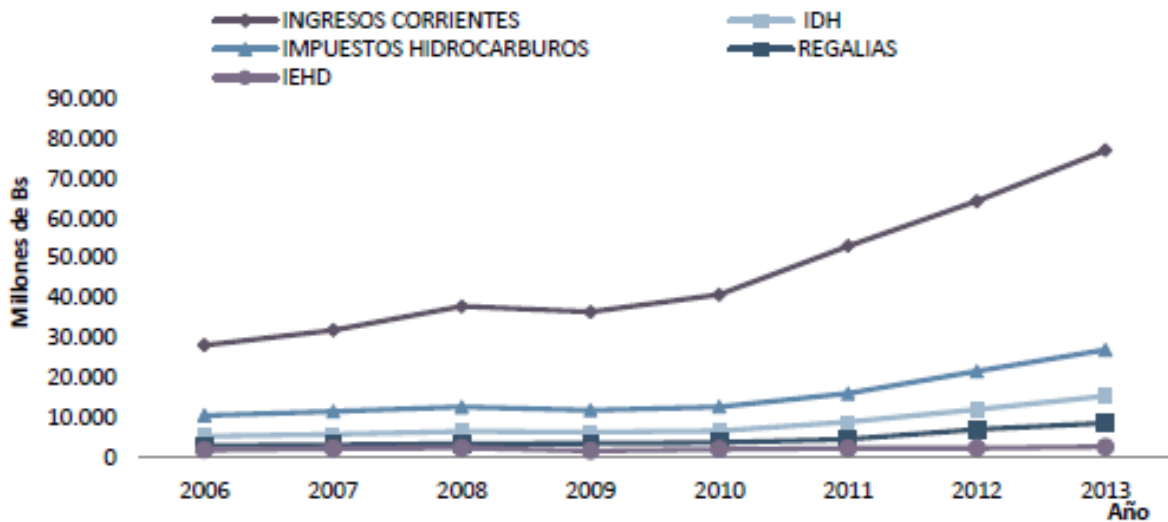
El sector hidrocarburos aporta con una fracción importante de los ingresos corrientes de las operaciones consolidadas del Gobierno General. Las recaudaciones impositivas por Regalías, Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), llegaron a representar el año 2013 el 35,1% de los ingresos corrientes. Las recaudaciones impositivas por hidrocarburos se incrementaron en 25% respecto el año 2012 debido básicamente a la recuperación en los requerimientos de gas natural del contrato GSA y YPFB-ENARSA (Entrega Gaseoducto de Integración Juana Azurduy de Padilla – GIJA). Los ingresos que corresponden al IDH representaron el 2013 el 20% de los ingresos corrientes y registraron un crecimiento de 28% respecto al año previo.

La recuperación en la producción de hidrocarburos en los años 2010-2013, determinó el incremento de ingresos por ventas de hidrocarburos y por lo tanto de las recaudaciones impositivas, siendo el IDH y el IEHD los impuestos más importantes por la generación de ingresos en la actividad hidrocarburífera (Gráfico 15).

Las recaudaciones en el upstream, representadas por la suma de Regalías e IDH, se encuentran en función de los precios del mercado externo y de las exportaciones de gas natural, mientras que las recaudaciones por el IEHD representativo del downstream, no están afectadas por las variaciones en el precio internacional del petróleo, ya que los precios de los derivados en el mercado interno se encuentran regulados (Gráfico 16).

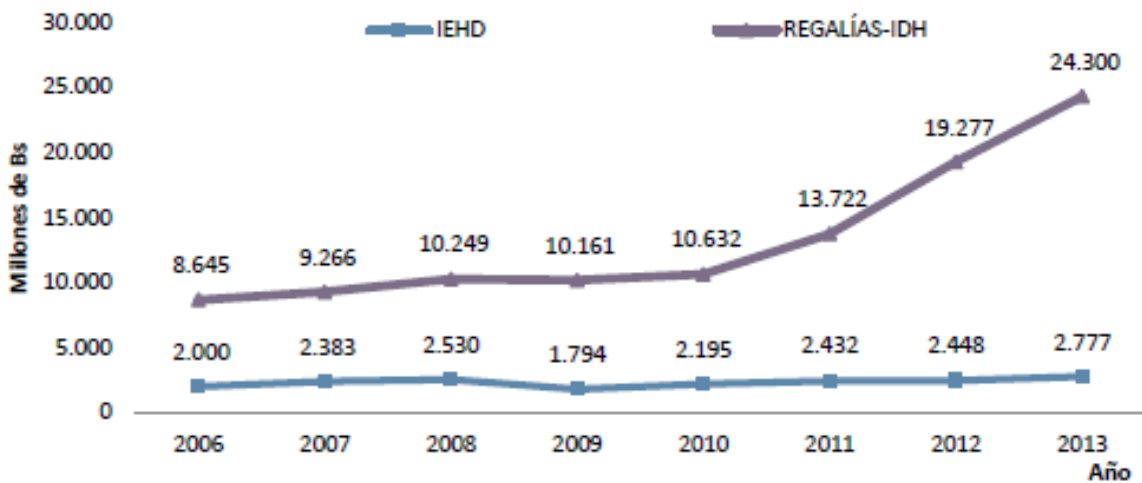
⁵⁹ UDAPE, Diagnóstico Sectorial Hidrocarburífero (Septiembre 2015).

Gráfico 13 Recaudaciones Impositivas por Regalías-IEHD-IDH del Sector Hidrocarburos (En millones de bolivianos)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Gráfico 14 Recaudaciones de Upstream y Downstream (En millones de bolivianos)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

3.4.7. Modelo Económico Plural⁶⁰

La creación, impulso y consolidación de las empresas estatales en Bolivia forma parte de un proceso integral de cambio de la estructura económica en el país que debe contextualizarse en el marco de la construcción del modelo económico plural definido por la Constitución Política del Estado. Este modelo tiene como característica fundamental la orientación a mejorar la calidad de vida y vivir bien de las bolivianas y bolivianos, reconociendo y promoviendo las diversas formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa mediante procesos de articulación y complementación.

Asimismo, queda claramente definido que el modelo tiene como máximo valor el ser humano y busca asegurar su desarrollo mediante la distribución equitativa de los excedentes.

Esquema N° 4: Modelo Económico Plural



Fuente: Revista de la economía Plural, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Año 1.

Es modelo de la economía plural identifica dos grandes sectores en la economía: el estratégico y el generador de ingresos y empleo. El primero, que genera excedentes, comprende a los sectores de

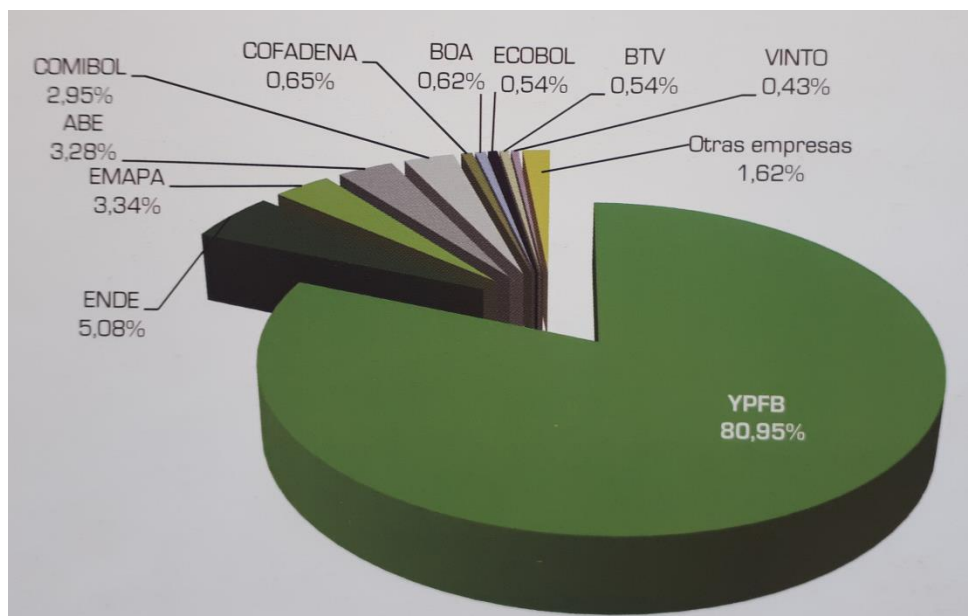
⁶⁰ YPFB – Memoria Anual 2013, Pag. 18

hidrocarburos, minería, electricidad, y recursos ambientales. El segundo sector, que genera ingresos y empleos, abarca a la industria manufacturera, turismo, vivienda y desarrollo agropecuario entre otros, como un mecanismo de transferencia que permite la redistribución mediante políticas económicas y sociales.

Bajo esta línea la estatal petrolera está centrada en:

- ✓ Generar una base material-excedente a partir de una administración eficiente de los recursos hidrocarburíferos bajo los principios de la nacionalización.
- ✓ Contribuir a garantizar los derechos fundamentales de la población boliviana, entre los que se encuentra el acceso al gas natural.

Gráfico 15 Participación de YPFB en el patrimonio Total de las Empresas del Estado



Fuente: Patrimonio de Empresas del Estado, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

3.4.8. Redistribución de la Renta Petrolera

El reparto de la renta petrolera generada por la nacionalización no ha sido satisfactorio, según lo muestra un indicador: las recaudaciones y asignaciones del impuesto IDH. Estas constituyen un 32 % del global de los recursos hidrocarburíferos, complementado por el 18 % para regalías regionales

y de manera especial un 16 % para YPFB. Todo ello suma el actual 66 % que de los ingresos por hidrocarburos percibe el Estado. El restante 33 %, no hay que olvidarlo, es la tajada vigente de las transnacionales, tanto en costos recuperables como en utilidades. La efímera fórmula 18-82 murió hace muchos años, pero se la sigue publicitando aún.

Los sectores productivos y que generan empleo no han sido priorizados. La mayor parte del IDH es asignada a la Renta Dignidad, gastos corrientes y otros del Nivel Central, Educación y Transporte. Y los recursos asignados hacia sectores como Agropecuario, Desarrollo Económico/productivo y Turismo son mínimos, aproximadamente 3% sobre el total, en promedio.

Es así que no se habría cumplido o implementado el planteamiento de cambio de matriz productiva a partir de estos recursos. ¿El gobierno actual podrá reasignarlos? Por ahora, el país no ha aprovechado el momento de gran oportunidad que significó contar con estos abundantes ingresos, y que podrían haber permitido trascender hacia un desarrollo más diversificado y sostenible

Más de \$us 15.000 millones recibió el Estado por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, entre 2005 y 2017, representando más de 20% de los ingresos tributarios. Del total de los recursos IDH administrado por todos los beneficiarios, 66% del IDH ha sido asignado a gastos corrientes y otros, y sólo 34% a inversión.

La conclusión corresponde a una análisis de la Fundación Jubileo, de la Iglesia Católica en Bolivia, según la cual, Los principales beneficiarios fueron: municipios con 33%, Renta Dignidad 22%, Tesoro General de la Nación (Nivel Central) 20%, gobernaciones 13% y universidades 7%

Aún las circunstancias son aceptables, todavía se cuenta con recursos de estas fuentes y es momento de evaluar si es posible concertar e implementar cambios para un futuro mejor o, de lo contrario, se repetirán los errores del pasado, dejando que transcurra un ciclo económico favorable para quedar nuevamente en la pobreza, añade el informe:

Como efecto de las demandas de los movimientos sociales, entre las cuales se encontraba la revisión de la política sobre hidrocarburos y la reversión del proceso de capitalización, la Ley de Hidrocarburos Nº 3058 de 17 de mayo de 2005, creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), con una alícuota de 32% del valor de la producción.

Con la creación de IDH y los mejores precios internacionales de hidrocarburos (hasta el año 2014), el Sector Público, en sus diferentes niveles, y el país en su conjunto, cuentan con muchos más recursos que en el pasado. Más de \$us 15.000 millones recibió el Estado por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, entre 2005 y 2017, representando más de 20% de los ingresos tributarios.

El periodo denominado de bonanza, con altos precios de hidrocarburos, ha finalizado, y si bien en su momento la situación fiscal y los diferentes indicadores económicos mejoraron gracias a los mayores recursos que ingresaron al país, surge el cuestionamiento si los recursos han sido orientados a lograr cambios estructurales en el país o si fueron utilizados para financiar el consumo del Sector Público.

Inicialmente, con relación a la distribución del IDH, en promedio (2005-2017), este impuesto ha beneficiado principalmente a municipios con 33%, Renta Dignidad 22%, Tesoro General de la Nación (Nivel Central) 20%, gobernaciones 13% y universidades 7% (el resto corresponde al Fondo Indígena, Fondo de Educación Cívica y el reciente Fondo de Promoción a las Inversiones en Hidrocarburos).

Con relación al uso de los recursos del IDH, de manera general, de acuerdo al Referéndum del Gas del año 2004, y la Ley de Hidrocarburos Nº 3058 de 2005, éstos debían ser destinados a educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.

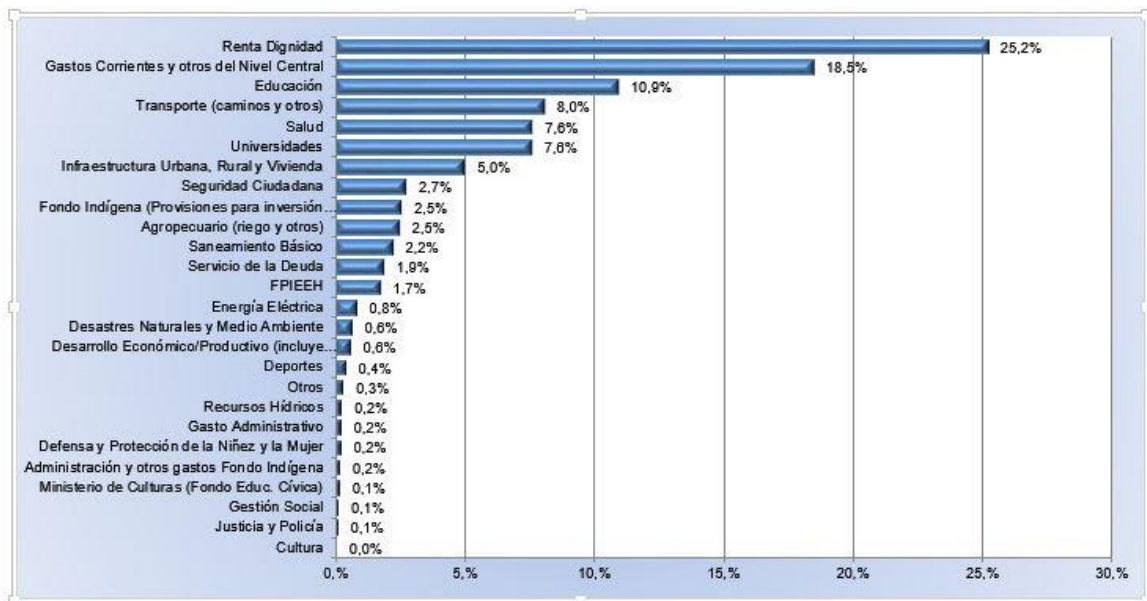
Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 planteaba el cambio de matriz productiva, orientando los recursos de los sectores estratégicos, como hidrocarburos, hacia otros sectores productivos generadores de ingresos y empleo. Y, con este mismo espíritu, la Constitución Política del Estado, en el artículo 306, establece que el Estado asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura y en la reinversión en desarrollo económico productivo.

Diferentes decretos supremos y también algunas leyes han ampliado el abanico de posibilidades de gastos e inversiones de los recursos IDH para los diferentes niveles de gobierno; y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (julio de 2010) establece que las entidades territoriales autónomas que reciban recursos del IDH podrán utilizarlos en el ámbito de sus competencias; por tanto, los gobiernos subnacionales pueden utilizar en todas sus competencias.

El destino que se le otorga al IDH está definido, en gran medida, por lo determinado inicialmente en la distribución de estos recursos, cuyo resultado tiende a que la mayoría se oriente a gastos corrientes, puesto que una gran parte, como la correspondiente a la Renta Dignidad y al TGN, implican gastos corrientes.

Para analizar el destino que el Sector Público le asigna al IDH se han tomado como base los datos del presupuesto aprobado 2011-2017, puesto que es la única fuente de información que permite tener un panorama completo del destino de los recursos del IDH.

Gráfico 16 Total IDH por Destino /Sector 2011 - 2017



Los sectores productivos y que generan empleo no han sido priorizados. La mayor parte del IDH es asignada a la Renta Dignidad, gastos corrientes y otros del Nivel Central, Educación y Transporte. Y los recursos asignados hacia sectores como Agropecuario, Desarrollo Económico/productivo y Turismo son mínimos, aproximadamente 3% sobre el total, en promedio.

Es así que no se habría cumplido o implementado el planteamiento de cambio de matriz productiva a partir de estos recursos.

Resaltan claramente las tareas pendientes y urgentes como la reasignación de estos recursos a inversión en lugar de gasto corriente y, por otro lado, analizar cómo y quién puede hacer la inversión

productiva y/o cómo incluir la participación del sector privado en esta dinámica. Estos recursos deberían utilizarse exclusivamente en gastos de inversión, preferentemente con alto rendimiento social y productivo.

El país no ha aprovechado el momento de gran oportunidad que significó contar con estos abundantes ingresos, y que podrían haber permitido trascender hacia un desarrollo más diversificado y sostenible; sin embargo, aún las circunstancias son aceptables, todavía se cuenta con recursos de estas fuentes y es momento de evaluar si es posible concertar e implementar cambios para un futuro mejor o, de lo contrario, se repetirán los errores del pasado, dejando que transcurra un ciclo económico favorable para quedar nuevamente en la pobreza.

Frente a un nuevo contexto económico, el país necesita diálogo con voluntad política para concertar el buen uso de estos recursos.

4. CONCLUSIONES

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia determina que sea el Estado quien tenga la propiedad y control de los recursos naturales considerados estratégicos; además le corresponde administrar toda la cadena de exploración, producción e industrialización a través de empresas estatales. Igualmente determina que la distribución de los beneficios de la explotación de recursos naturales debe seguir un criterio de equidad social, y por ello dispone que estos recursos sean asignados con prioridad a los territorios productores, a las naciones y pueblos indígenas originarios y a las comunidades campesinas.

El Ministerio de Hidrocarburos y Energía representa la autoridad competente en la elaboración, promoción y supervisión de las políticas estatales en materia de hidrocarburos. YPFB es la empresa operadora, mientras que la regulación del sector está a cargo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Dado el cambio en la coyuntura de los precios internacionales del petróleo, en los últimos diez años, el Estado logró capturar de manera eficiente la renta petrolera hasta concentrar más del 60% de los ingresos brutos por explotación de hidrocarburos. Sin embargo, esto ha tenido como consecuencia una baja inversión en exploración y explotación, lo que a su vez pone en evidencia el desafío que deberá afrontar la política pública: lograr un balance entre la mayor captura posible de la renta petrolera y un desarrollo sostenible del sector de hidrocarburos.

Entre los años 2007 al 2013, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos aportó más de Bs. 786,7 millones para el pago del bono Juancito Pinto, según la Gerencia de Administración y Finanzas de YPFB. De acuerdo al D.S. 1748, siete empresas financian el pago. El 2013, el monto total es de Bs. 418 millones, de los cuales 10% es cubierto por el Tesoro General del Estado y el 90% restante, por YPFB, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la Corporación de las fuerzas Armadas (COFADENA), la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Boliviana de Aviación (BOA) y Depósitos Aduaneros Bolivianos (DAB).

El comportamiento pasado, así como las tendencias del precio internacional del petróleo, reflejan su volatilidad y la dependencia de los ingresos fiscales provenientes del sector de hidrocarburos. Por otro lado, se ha visto que el monto de recaudación tributaria es directamente proporcional al volumen

producido, lo que implica que bajo las 31 condiciones actuales, otra alternativa para garantizar los ingresos del Estado en el largo plazo por este concepto consistiría en ejecutar una política agresiva de inversiones en exploración y explotación con el fin de asegurar un aumento de la producción y también de garantizar nuevos mercados externos para el gas natural.

La CPE se enfoca en las regalías departamentales (11%) exclusivamente, por lo que se abre un espacio de discusión sobre un eventual cambio en el régimen impositivo y de regalías en el proyecto de Ley de Hidrocarburos que está en proceso de desarrollo en el país. Al mismo tiempo, los criterios de distribución del IDH en pos de alcanzar resultados más equitativos en el nivel regional siguen siendo fundamentales. Todos estos aspectos deben ser objeto de un debate nacional donde participen todos los actores involucrados, teniendo como norte la sostenibilidad de los ingresos del Estado.

En cuanto al sector de los hidrocarburos propiamente tal, su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, es crucial para asegurar los ingresos futuros del Estado. Esto con el fin de permitir no solo la promoción del desarrollo productivo sino también de financiar las políticas públicas orientadas a la protección social.

La inequidad de la renta de hidrocarburos en el presupuesto de Inversión Pública para el Desarrollo Productivo es el resultado de las diferencias en la distribución de las regalías hidrocarburíferas (criterio territorial), transferencias intergubernamentales sistemáticas (que no consideran criterios de igualdad y/o equidad) por estas causas se da la no priorización del sector productivo en los presupuestos de los departamentos porque en los gobiernos subnacionales existen transferencias condicionadas; asimismo están estructuradas reglas fiscales para la distribución de los gastos corrientes y de inversión; en consecuencia, se tiende a un financiamiento de los gastos desigual con derivaciones en su baja calidad y equidad.

En ambos periodos de estudio Tarija fue el primer Departamento beneficiario por las regalías con un promedio de 52 por ciento. Seguido de Santa Cruz y Cochabamba.

La Paz es el más beneficiado respecto a recursos de I.D.H con Bs. 5.490,3 millones, representando el 15 por ciento del total.

Ley No. 3058 y de las posteriores acciones de regulación ha ido disminuyendo el porcentaje de participación en la distribución de estos recursos respecto a las Gobernaciones de Departamentos y por el contrario se ha incrementado el porcentaje destinado a los municipios

El análisis realizado a la proporción poblacional versus la proporción del I.D.H departamental nos da cifras donde se aprecia que la distribución del I.D.H no es equitativa.

La Paz cuenta 27,0 % con de población y solo recibe el 15,2% del I.D.H; de la misma forma se puede ver que Pando tiene 1, 1% de población y percibe 9,4 % del I.D.H; también se observa que el único Departamento que recibe de manera proporcional a su población recursos de I.D.H es Potosí.

La asignación de recursos del nivel departamental hacia los sectores productivos es de 11,5 por ciento durante el periodo de estudio. Las normativas que asignas competencias a los gobiernos subnacionales en la utilización de los recursos del I.D.H es insuficiente para propiciar una mayor generación de demandas e inversión en proyectos de apoyo a la producción.

La hipótesis propuesta es aceptada porque la Inversión Pública en proyectos de apoyo a la producción es limitada debido a que el Estado necesita de mayor capacidad para la redistribución de recursos para promover la igualdad, reducción de asimetrías y generación de equidad, desde el punto de vista de la inversión.

Es necesario que se establezca un cambio en la forma de distribución que resulte en una distribución regional más equitativa que deberá contemplar un proceso participativo amplio y transparente que incluya:

Un diagnóstico de las circunstancias particulares de cada Departamento, las oportunidades y limitaciones existentes, siendo necesario resolver dos interrogantes: ¿Qué beneficios y costos son los que hay que distribuir? y ¿Entre quienes se realizará la redistribución?

(REGALÍAS): el porcentaje destinado al FCD debería incrementarse para compensar de manera horizontal a todos los Departamentos.

(I.D.H): Considerar criterios de igualdad (número de habitantes por Departamento/región), considerar una modificación en la forma de distribución de 116

“Renta de Hidrocarburos en la Inversión Pública para el desarrollo Productivo 2000-2012” los ingresos por el I.D.H tomando en cuenta el principio de Coparticipación Tributaria.

(DESARROLLO PRODUCTIVO): Establecer que la renta proveniente de la explotación de recursos naturales sea destinada solamente a la inversión y a cubrir otras obligaciones que incrementen o repongan el capital existente.

Se recomienda que el sector estratégico provea recursos al sector generador de ingresos y empleo, de manera de contribuir a la diversificación económica y para el desarrollo del área social. Esta propuesta requiere la revisión del destino de los recursos provenientes de regalías, I.D.H y otros impuestos al sector estratégico. Así, los ingresos de coparticipación que deben tener un destino en la diversificación de la actividad productiva. A su vez, el sector proveerá de insumos y bienes finales al sector estratégico para lograr un tejido productivo más denso y cohesionado.

Proponer mecanismo que: a) permitan una cobertura de riesgo ante la volatilidad de los ingresos por renta de hidrocarburos b) promover una canalización de recursos públicos eficiente.


5. REFERENCIA BIBLIOGRAFICAS


Publicaciones

- ✚ LEY DE HIDROCARBUROS N° 3058, de fecha 17/05/2005.
- ✚ LEY N° 2492 CÓDIGO TRIBUTARIO BOLIVIANO, de fecha 02/08/2003.
- ✚ MINISTERIO DE HIDROCARBUROS Y ENERGÍA. Anuario Estadístico 2013
- ✚ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS; Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios N°5.
- ✚ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS; Boletín Económico Gestión 2017 N° 7.
- ✚ FUNDACIÓN JUBILEO; Boletín Estadístico de Hidrocarburo y Minería.
- ✚ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; Ingresos Fiscales por Explotación de Hidrocarburos en Bolivia, Gestión 2013.
- ✚ CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA; Implicaciones Sociales de Paquete Económico 2018.
- ✚ YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES BOLIVIANOS, Boletín Estadístico 2013
- ✚ YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES BOLIVIANOS, Memoria Anual 2013
- ✚ TICONA GARCIA, Danitza Mayerlin, “Renta de Hidrocarburos en la Inversión Pública para el Desarrollo Productivos”, 2014.
- ✚ LAURA MITA, Luisa Eugenia, Efecto del Impuesto a los Hidrocarburos (IDH) sobre la sostenibilidad Fiscal de Bolivia, 2015.

Páginas electrónicas consultadas

- ✚ Agencia Nacional de Hidrocarburos www.anh.gob.bo
- ✚ Banco Central de Bolivia www.bcb.gob.bo
- ✚ Cámara Boliviana de Hidrocarburos www.new.cbh.org.bo
- ✚ Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo
- ✚ Instituto Nacional de Estadística www.ine.gob.bo
- ✚ Ministerio de Hidrocarburos y Energía www.hidrocarburos.gob.bo
- ✚ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas www.economiayfinanzas.gob.bo
- ✚ Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos www.ypfb.gob.bo

 *Servicios de Impuestos Nacionales www.impuestos.gob.bo*

 *Aduana Nacional www.aduana.gob.bo*

ANEXOS