

Fundación TIERRA

Ingresos públicos provenientes de la explotación de recursos naturales

los casos de Santa Cruz y Potosí



FUNDACIÓN
tierra

Promover el
acceso pacífico
y equitativo a la tierra

“Ingresos públicos provenientes de la explotación de recursos naturales: Los casos de Santa Cruz y Potosí”¹*



La Paz, julio de 2009

1 Elaborado por el consultor Antonio Birbuet Díaz

Editor: Fundación TIERRA
Calle Hermanos Manchego N° 2566
Telf: (591-2) 243 2263
Fax: (591-2) 211 1216
e-mail: fundaciontierra@ftierra.org
Página web: www.ftierra.org
La Paz - Bolivia

© Fundación TIERRA, 2009

Primera Edición

DL:

Impresión y diagramado: Punto de Encuentro
(591-2) 222 4987 - encuentro@entelnet.bo

CONTENIDO

Presentación.....	4
-------------------	---

PRIMERA PARTE:

IMPORTANCIA DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS, MINERALES Y FORESTAL PARA LA ECONOMÍA NACIONAL

1. Importancia de la explotación de hidrocarburos y minerales para la economía boliviana	6
2.1. Comportamiento de las actividades mineras y metalúrgicas y su relación con los precios internacionales	9
2.2. Comportamiento de la explotación de hidrocarburos y su relación con los precios internacionales.....	14
2. Recursos públicos provenientes de la explotación de recursos naturales	18
2.1. Regalías mineras y regalías sobre la producción de hidrocarburos.....	18
2.2. Recursos públicos del régimen tributario.....	20
2.3. La coparticipación de los ingresos nacionales entre Prefecturas, Municipios y Universidades	23
2.4. Importancia de la explotación forestal y la generación de recursos públicos.....	24
2.5. Dispersión territorial de la explotación de recursos naturales	27

SEGUNDA PARTE:

INGRESOS PÚBLICOS DISTRIBUIDOS A MUNICIPIOS DE SANTA CRUZ Y POTOSÍ

3. El departamento de Potosí	31
3.1. La coparticipación tributaria del departamento de Potosí.....	31
3.2. Ingresos del régimen tributario en los municipios del departamento de Potosí	33
3.3. Ingresos públicos per cápita en los municipios de Potosí	34
3.4. Identificación de municipios del departamento de Potosí, con explotación de recursos minerales	37
4. El departamento de Santa Cruz	40
4.1. La coparticipación tributaria del departamento Santa Cruz.....	40
4.2. Ingresos del régimen tributario en los municipios del departamento de Santa Cruz.....	42
4.3. Ingresos públicos per cápita en los municipios de Santa Cruz	42
4.4. Identificación de los municipios del departamento de Santa Cruz, con explotaciones de hidrocarburos, forestales y mineras.....	46
4.4.1. Identificación de los municipios del departamento de Santa Cruz, con actividades de explotación y exploración de hidrocarburos.....	46
4.4.2. Identificación de los municipios del departamento de Santa Cruz, con actividades de explotación Forestal.....	48
4.4.3. Identificación de los municipios del departamento de Santa Cruz, relacionados con las actividades mineras del Mutún y con el Complejo Siderúrgico e Industrial del sur este del departamento.....	48
5. Conclusiones	55
6. Recomendaciones	60
6.1. Para la construcción del observatorio de Fundación TIERRA.....	60
6.2. Para la incidencia en políticas públicas	62

“Ingresos públicos provenientes de la explotación de recursos naturales:
Los casos de Santa Cruz y Potosí”

PRESENTACIÓN

El presente documento, ha sido elaborado con el propósito de mostrar los elementos principales que deben ser tomados en cuenta para profundizar el estudio de la percepción y uso de ingresos públicos provenientes de la explotación de hidrocarburos (Gas y Petróleo), minerales y forestal, en los ámbitos específicos de los departamentos y municipios de Santa Cruz y Potosí, porque ellos serán los sujetos principales del trabajo del Observatorio de Recursos Naturales de Fundación TIERRA, cuando menos en la primera fase de su funcionamiento.

Corresponde también señalar que este trabajo toma como referencia todos los componentes y elementos consignados en un anterior documento elaborado por el autor bajo la denominación de: *“Marco Normativo Referido a la Generación y Distribución de Recursos Públicos de la Explotación de Recursos Naturales y Marco Institucional de las Fuentes de Información”*. Consecuentemente, ambos documentos, encomendados al consultor, forman parte de la etapa de diseño y construcción del Observatorio de Recursos Naturales de Fundación TIERRA.

El documento ha sido ordenado en dos partes. La primera parte, corresponde al análisis de los elementos generales que caracterizan la importancia de la explotación de recursos naturales para la economía nacional. También se refiere al comportamiento de dichos recursos, respecto a los precios de los mercados internacionales y su incidencia en las exportaciones del país. Finalmente, trata los temas globales de los recursos públicos generados a través de regalías, impuestos y patentes.

La segunda parte del documento, se ocupa de la distribución de recursos públicos a municipios, abordando específicamente los casos de los departamentos de Santa Cruz y Potosí. Otros acápite están destinados a la identificación de los municipios donde se realizan actividades de explotación de recursos naturales: hidrocarburos, minerales y forestales en los mencionados departamentos.

PRIMERA PARTE:

IMPORTANCIA DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS,
MINERALES Y FORESTAL PARA LA ECONOMÍA NACIONAL

1. IMPORTANCIA DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS Y MINERALES PARA LA ECONOMÍA BOLIVIANA

La historia económica de Bolivia está fuertemente marcada por las actividades de explotación de recursos naturales. Esa característica ha determinado que principalmente la explotación de minerales e hidrocarburos constituyan los componentes más importantes de las exportaciones nacionales, así como las fuentes más relevantes de la captación de recursos públicos.

Centrando el análisis en los últimos seis años, se percibe, que entre 2003 y 2008 se manifiesta un significativo crecimiento del valor FOB de las exportaciones bolivianas, debido principalmente a las exportaciones de hidrocarburos, minerales y metales.

Cuadro Nº 1
Exportaciones bolivianas por actividad económica
(Valores FOB en \$us.)

Actividad Económica	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	94.155.517	131.580.139	171.562.664	159.537.016	188.462.569	270.921.611
Extracción de hidrocarburos	485.377.831	815.400.013	1.400.205.975	2.011.235.717	2.240.030.598	3.469.176.236
Extracción minerales y metalurgia	369.859.090	458.550.108	548.471.364	1.070.263.329	1.400.847.072	1.946.643.022
Industria Manufacturera	640.448.731	789.036.615	747.184.309	847.291.428	992.482.448	1.212.590.700
TOTAL	1.589.841.169	2.194.566.875	2.867.424.312	4.088.327.490	4.821.822.687	6.899.331.569

Fuente: Elaborado con datos del INE

En el periodo de análisis, se constata que las exportaciones totales del 2008 sumaron 6.899.3 millones de dólares, vale decir, mayores a las de 2003 en 4,3 veces. Ese significativo aumento puede ser percibido a través de la participación de las actividades económicas en el total de exportaciones, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro Nº 2
Participación de las actividades económicas en el total de exportaciones nacionales
(En % de los valores FOB)

Actividad Económica	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	5,92	6,00	5,98	3,90	3,91	3,93
Extracción de hidrocarburos	30,53	37,16	48,83	49,19	46,46	50,28
Extracción minerales y metalurgia	23,26	20,89	19,13	26,18	29,05	28,21
Industria Manufacturera	40,28	35,95	26,06	20,72	20,58	17,58
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Porcentajes de participación de las explotaciones de hidrocarburos y minero-metalurgia en el total de exportaciones	53,79	58,05	67,96	75,37	75,51	78,50

Fuente: Elaborado con datos del INE. Estadísticas de Comercio Exterior. Diversos años

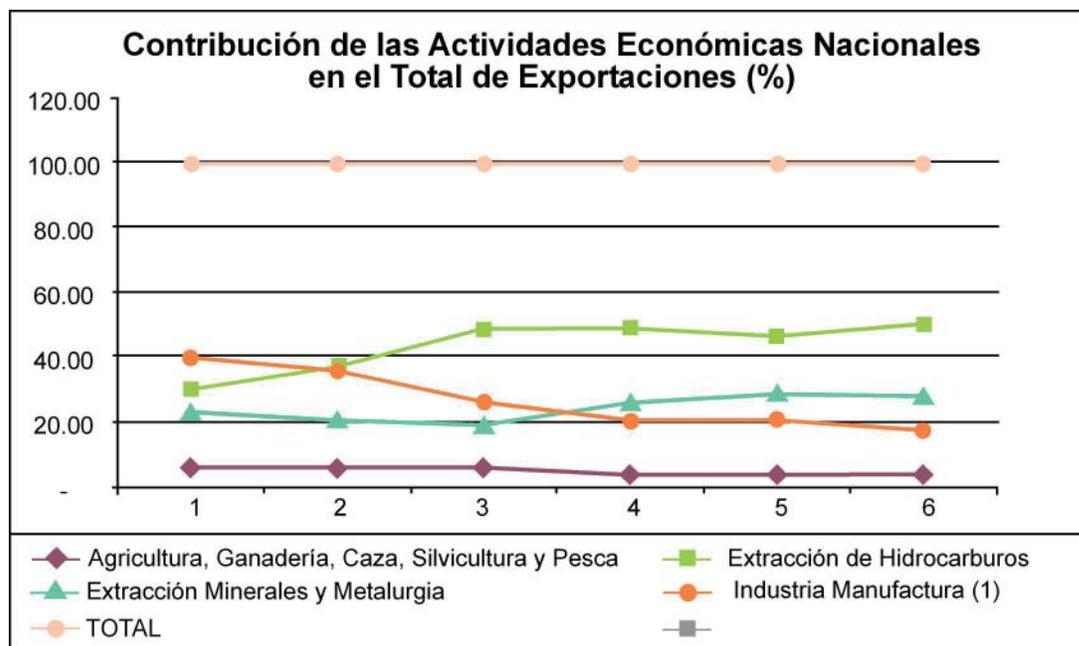
Los porcentajes de participación anteriormente señalados, muestran que hidrocarburos, minerales y metales, considerados en conjunto, contribuyen en proporciones cada vez mayores al total de las exportaciones nacionales, de **53.79%** en el 2003 a **78.50%** en el 2008.

Resulta aún más impactante, percibir los cambios que se produjeron en términos monetarios, porque mientras en el 2003 las exportaciones de hidrocarburos, minerales y metales, representaron un valor FOB de **855.2 millones de dólares**, en el 2008, dicho valor subió hasta **5.415.8 millones de dólares**.

El gráfico siguiente permite apreciar que año tras año, las exportaciones de la industria manufacturera, fueron perdiendo importancia relativa respecto al total de exportaciones nacionales, bajando su participación de 20.28% en el 2003 a 17.58% en el 2008. En contraste, los hidrocarburos minerales y metales adquieren una mayor participación. En el caso de los hidrocarburos, a partir de año **2005** se produce el aumento significativo hasta alcanzar en el **2008** una proporción algo mayor a la mitad del total exportado por el país (**50.28%**). En el rubro de los minerales y metales, el aumento de participación se produce a partir de la gestión **2006**, hasta llegar a **28.21%** de participación en el **2008**.

Visto el proceso en términos monetarios, se constata que la exportación de hidrocarburos en la gestión **2003** alcanzó el valor FOB de **485.4 millones de dólares** y en el 2008, se registró la cifra record de **3.469.2 millones de dólares**, es decir, un monto superior en 2.983.8 millones de dólares que representa a un crecimiento mayor a 5 veces.

Gráfico N° 1



En el mismo periodo, las exportaciones de minerales y metales, pasan de **369,8 millones de dólares** en el 2003 a **1.946.6 millones de dólares** en el 2008, es decir, alcanzando un valor mayor a 5 veces al logrado en el inicio del periodo de análisis.

1.1. COMPORTAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES MINERAS Y METALÚRGICAS Y SU RELACIÓN CON LOS PRECIOS INTERNACIONALES

El crecimiento de las exportaciones de minerales y metales, sin duda, ha estado fuertemente inducido por el aumento de los precios en el mercado internacional. Al respecto, se debe señalar que el Ministerio de Minería y Metalurgia es quién, quincenalmente, emite un boletín con las cotizaciones oficiales, calculadas sobre la base de la información obtenida del *Metal Bulletin – LME*. Dichas cotizaciones constituyen la referencia oficial para toda la actividad del sector minero y metalúrgico.

En el cuadro que se presenta a continuación, se muestra la participación porcentual anual que tuvo cada uno de los rubros de exportación minero – metalúrgicas a lo largo del periodo 2003-2008. De inicio es importante destacar que en ese periodo se manifiesta una creciente participación de los minerales de Zinc. En cambio, los minerales y metálicos de Estaño y Oro, pierden importancia relativa. A su vez, los minerales y metales de Plata tienen un comportamiento fluctuante, pero al final del periodo su participación sube significativamente.

Cuadro N° 3

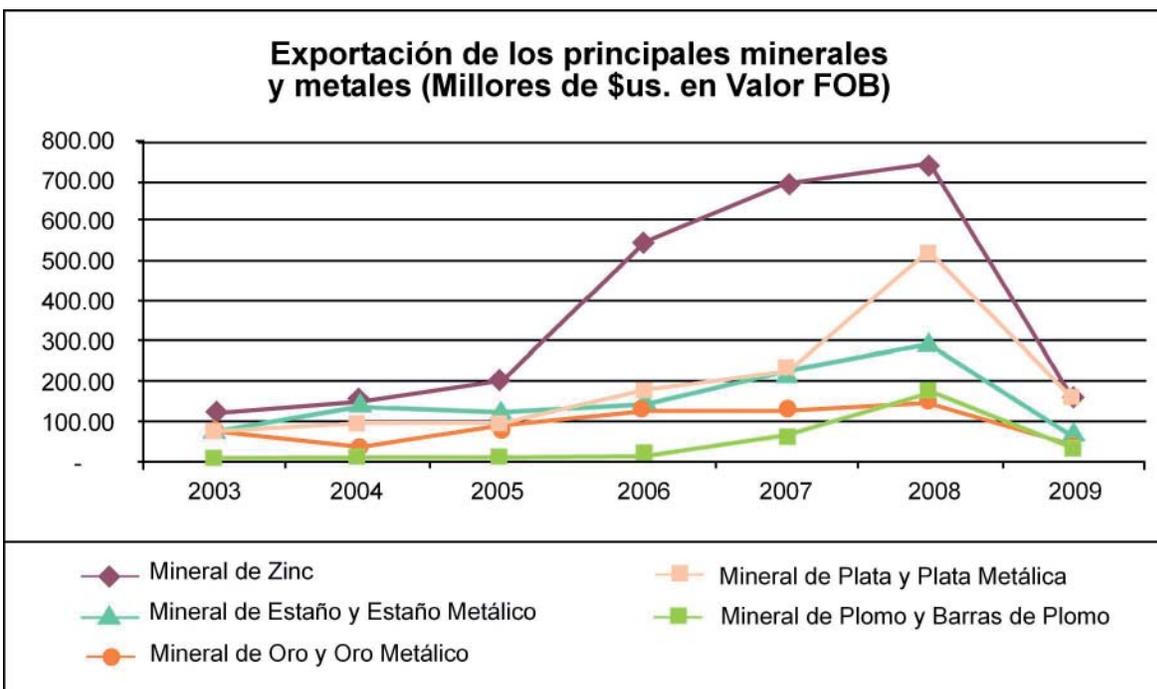
Participación relativa de minerales y metálicos exportados, respecto al total de exportaciones minero-metalúrgicas

PRODUCTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mineral de zinc	33,57	33,09	36,61	51,24	49,72	37,97	32,90
Mineral de plata y plata metálica	20,51	19,89	16,88	16,08	16,17	26,99	34,70
Mineral de estaño y estaño metálico	20,18	32,08	22,94	13,57	15,58	15,10	13,35
Mineral de plomo y barras de plomo	1,20	2,07	1,99	1,39	4,38	8,76	7,17
Mineral de oro y oro metálico	19,50	7,49	14,35	11,88	8,78	7,30	8,91
Mineral de Antimonio y Antimonio Metálico	1,76	1,86	3,42	2,50	1,51	1,23	0,49
Wolfram	0,58	0,56	1,39	1,53	1,57	1,17	1,47
Boratos	1,58	1,82	1,21	0,46	0,60	0,52	0,63
Otros Metales Manufacturados	0,31	0,39	0,54	0,84	0,74	0,48	0,17
Otros Minerales	0,79	0,75	0,68	0,49	0,93	0,47	0,19
Otras Minas y Canteras	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
TOTALES	100,00						

Fuente: Diversos informes estadísticos

La participación conjunta de las exportaciones de Zinc, Plata, Estaño, Plomo y Oro, constituyen más del 90% de las exportaciones Minero Metalúrgicas del país. El gráfico adjunto, explicita las fluctuaciones que se han producido en el Valor FOB de las exportaciones de esos cinco principales rubros de exportaciones mineras y metalúrgicas en el periodo 2003 – 2009. Se debe aclarar, que para la gestión 2009 el gráfico consigna solamente las exportaciones del primer trimestre (enero -marzo de 2009).

Gráfico N° 2



Teniendo en cuenta la información anteriormente presentada, corresponde ahora relacionarla con el comportamiento de los precios. El cuadro siguiente, contiene las cotizaciones promedio anuales de los principales minerales, según los reportes obtenidos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Cuadro N° 4
Precios oficiales de los principales minerales
Promedios anuales (en \$us)

AÑOS		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ZINC	L.F.	0,37	0,47	0,61	1,44	1,51	0,87	0,56
ESTAÑO	L.F.	2,18	3,81	3,37	3,89	6,49	8,50	5,15
ORO	O.T.	360,85	408,18	442,26	599,55	688,98	870,74	899,73
PLATA	O.T.	4,83	6,61	7,24	11,39	13,32	15,16	12,51
ANTIMONIO	U.L.F.	2.369,81	2.761,55	3.361,72	5.034,97	5.490,45	6.066,71	4.307,75
PLOMO	L.F.	0,23	0,40	0,44	0,57	1,15	0,98	0,55
WOLFRAM	L.F.	39,96	51,79	106,25	150,33	162,56	162,56	142,24
COBRE	L.F.	0,79	1,28	1,64	3,01	3,23	3,22	1,67
BISMUTO	L.F.	2,80	3,28	3,81	4,81	13,57	11,48	8,09
CADMIO	L.F.	0,57	0,52	1,32	1,49	3,42	2,73	1,01
MANGANESO	U.L.F.	1,94	1,94	3,48	2,49	3,39	12,85	3,50

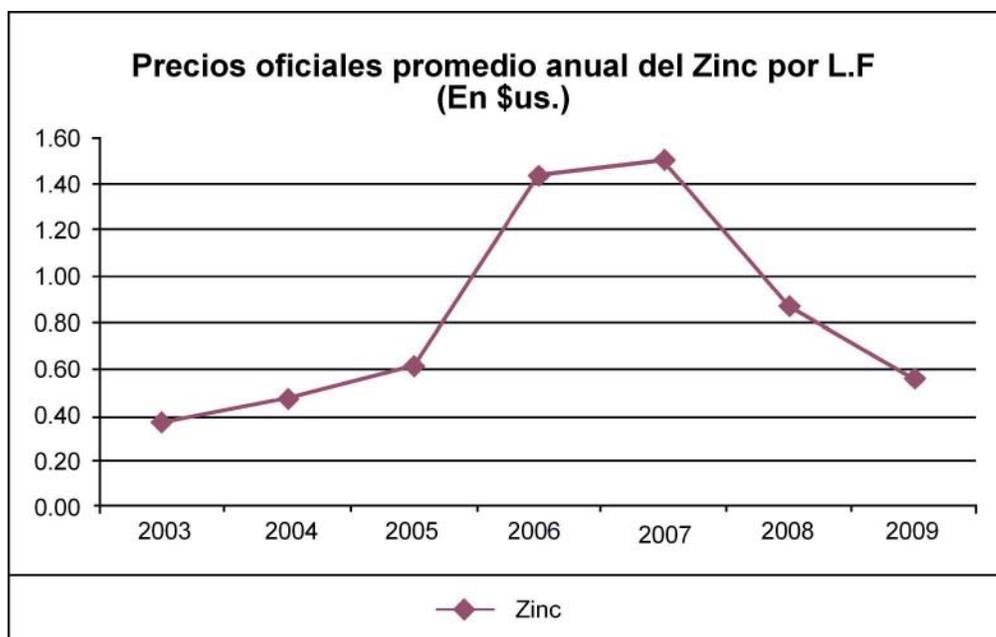
2009: Prom. Ene - May.

(*) Antimonio en T.M.F.

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Ministerio de Minería y Metalurgia en base al Metal Bulletin - LME

Los gráficos que se presentan a continuación, permiten apreciar el comportamiento de las cotizaciones oficiales de cada uno de los cinco rubros de exportación anteriormente señalados.

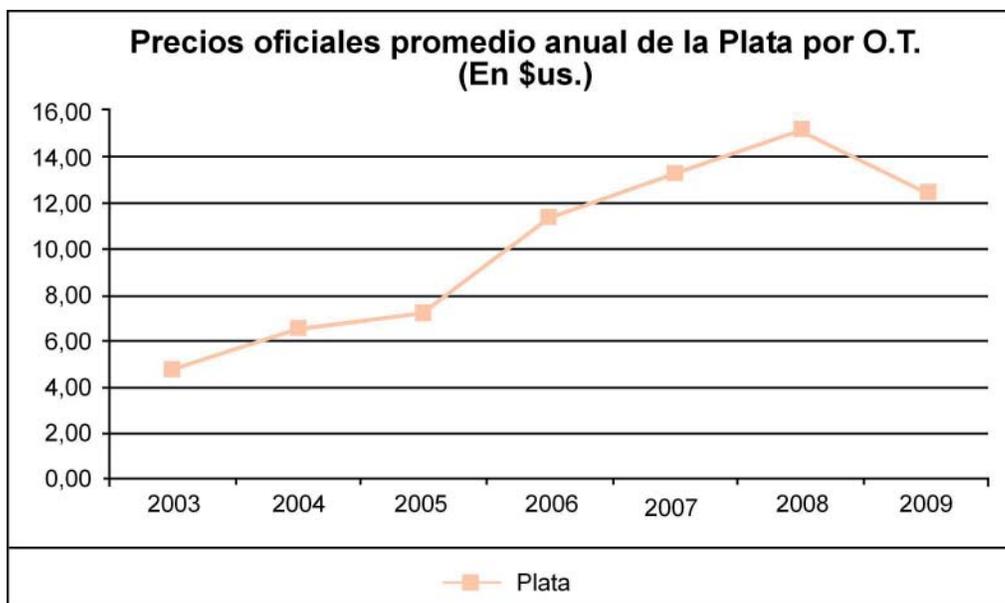
Gráfico N° 3



En el caso del Zinc, no obstante el decrecimiento de los precios en el 2008, las exportaciones todavía siguieron en ascenso. En efecto, en el 2007 se exportaron 500.769 Toneladas Métricas y en el 2008 se exportaron 835.396 Toneladas Métrica. En gran medida, ese comportamiento se debe a que las cotizaciones promedio del 2008 todavía eran superiores en 135% a la cotizaciones del 2003. Sin embargo, debido a que los precios continuaron decreciendo en los primeros cinco meses de la gestión 2009, es posible que a futuro se presenten repercusiones en el valor de las exportaciones de ese mineral.

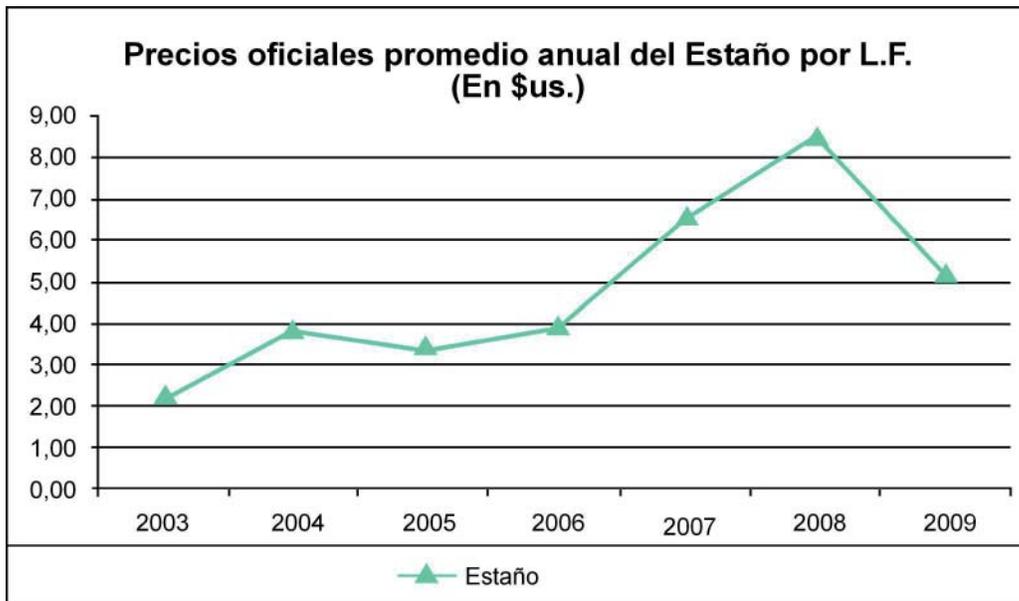
Por su parte, la Plata ha tenido precios con una tendencia creciente hasta el año 2008, pero entre enero y mayo de 2009, las cotizaciones bajaron ligeramente por debajo de las alcanzadas en el 2007. No obstante, se dice que con esos niveles de precios, todavía resulta económico mantener los niveles de producción en este rubro de la actividad minero metalúrgica.

Gráfico N° 4



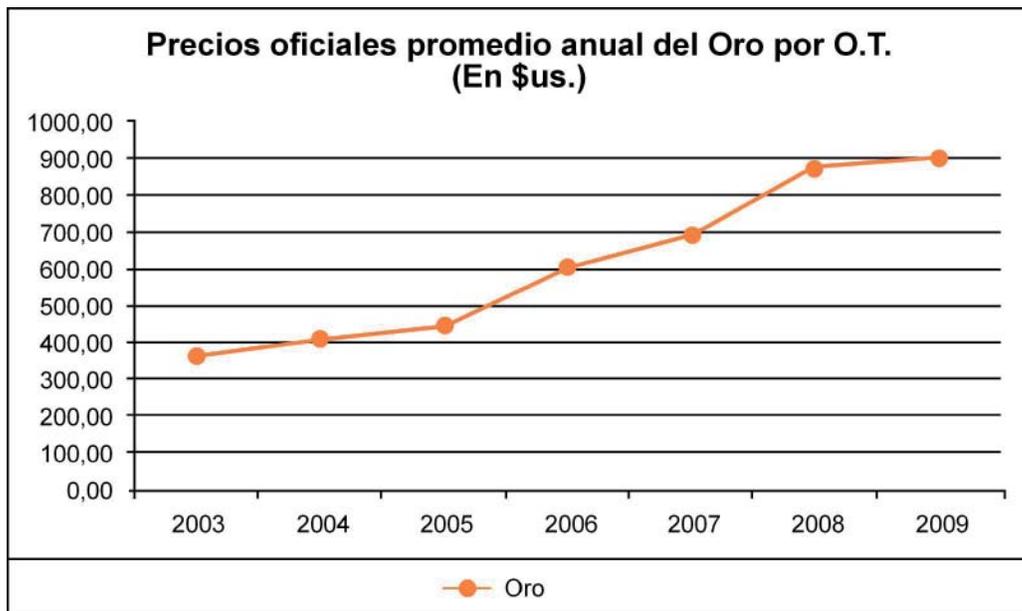
Respecto al Estaño, se observa que en el año 2005, se produce una inflexión en el crecimiento de precios; posteriormente, los precios continuaron en crecimiento hasta alcanzar su punto máximo en el año 2008, luego descienden en los primeros cinco meses de la gestión 2009. Es importante anotar, que no obstante el significativo crecimiento de los precios de la libra fina de estaño, los volúmenes exportados de minerales y metales de estaño no aumentaron en correlación con las variaciones de precios, como en los dos casos anteriores.

Gráfico N° 5



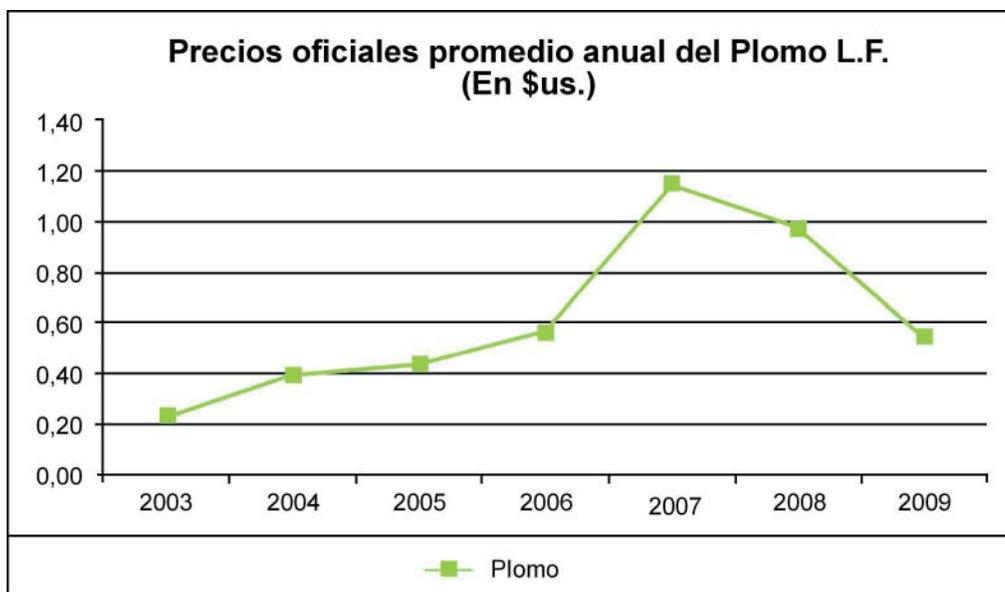
En cuanto a las cotizaciones de la Onza Troy de Oro, se observa que crecieron a lo largo de todo el periodo, incluyendo los cinco primeros meses de la gestión 2009.

Gráfico N° 6



Finalmente se debe señalar que el Plomo, tuvo un comportamiento similar al Zinc, tanto en la tendencia de precios como en la tendencia de los volúmenes de exportación. Corresponde anotar que incluso con el descenso de precios en las gestiones 2008 y 2009, los precios del plomo son todavía muy superiores al del año 2003.

Gráfico N° 7



1.2. COMPORTAMIENTO DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS Y SU RELACIÓN CON LOS PRECIOS INTERNACIONALES

El cuadro que se presenta a continuación muestra la evolución de la producción de petróleo y gas natural en el periodo 2003 -2007.

Cuadro N° 5
Producción de petróleo y gas natural

DESCRIPCIÓN	2003	2004	2005	2006 (p)	2007 (p)
PETRÓLEO (MMBLS)	12,22	14,19	15,42	14,88	15,03
GAS NATURAL (MMPC)	261.256,83	362.229,95	442.694,39	474.402,00	505.049,00

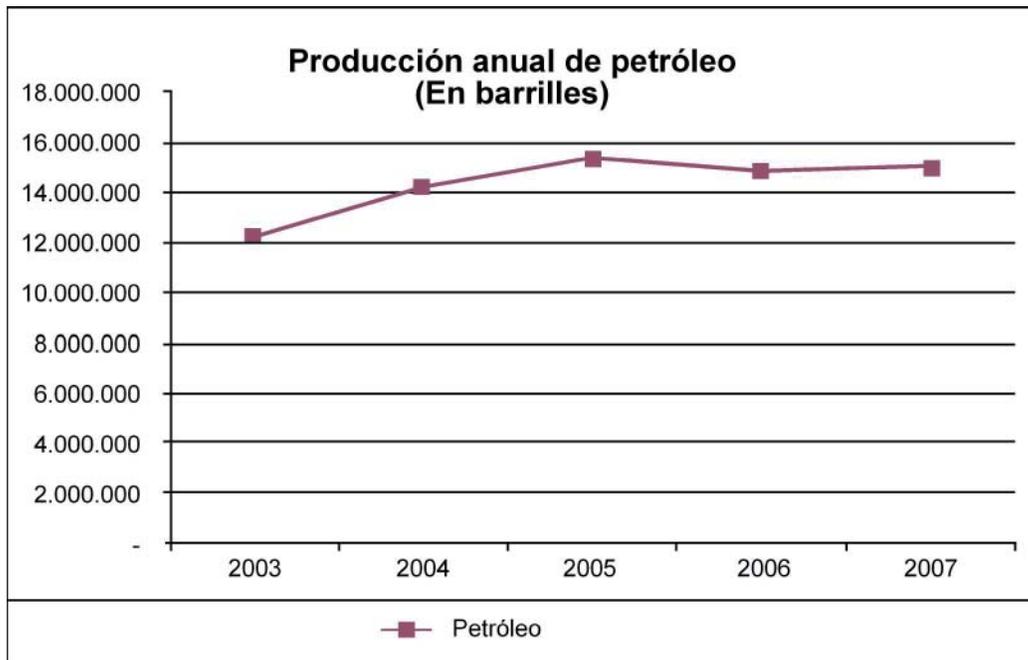
(p): Preliminar

(MMBLS): Millones de barriles

(MMPC): Millones de pies cúbicos

Fuente: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos - INE

Gráfico N° 8

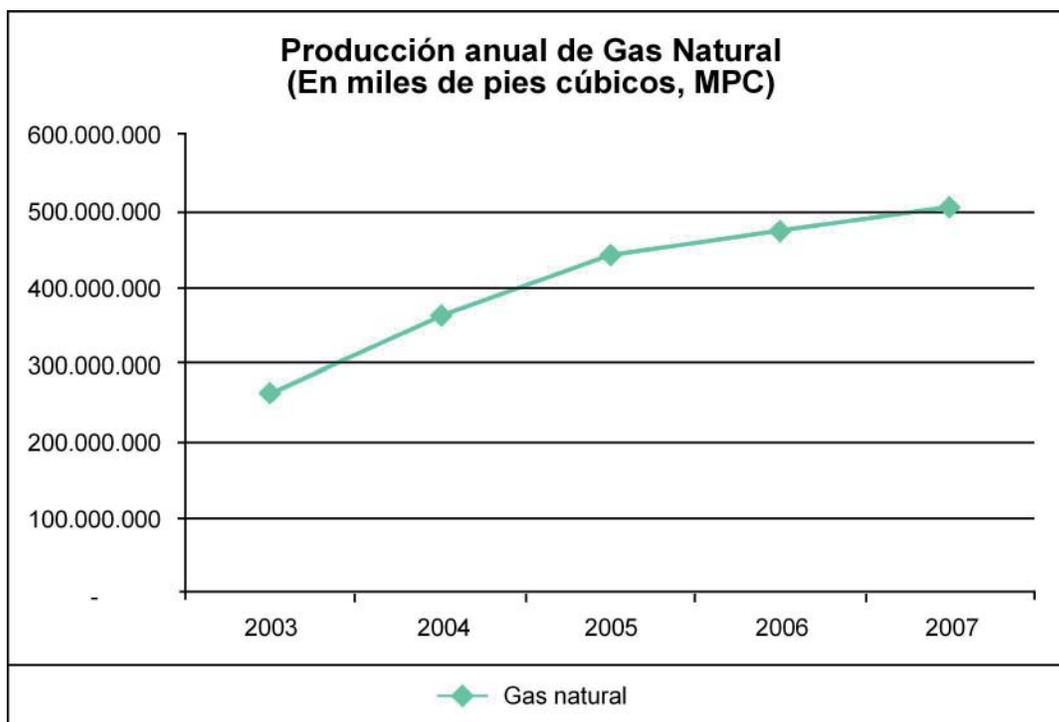


Entre las gestiones 2003 -2007, el aumento de la producción de petróleo no fue muy importante, en todo caso no tan importante como el caso de Gas Natural. Se puede observar que la producción de petróleo incluso desciende en las gestiones 2006 y 2007 respecto al nivel alcanzado en el año 2005.

El comportamiento del crecimiento de la producción de petróleo, contrasta de manera significativa con la producción de Gas Natural, porque a lo largo de todo el periodo la producción de Gas Natural fue creciendo hasta alcanzar en el 2007 un nivel superior a 93% respecto al 2003, en tanto que en el caso del petróleo el porcentaje de la misma relación solamente fue de 23%.

En consecuencia, una de las características de la dinámica de este sector, es la producción de hidrocarburos centrada principalmente en el Gas Natural; producción que en gran medida está orientada hacia la exportación al Brasil y la Argentina.

Gráfico N° 9



El siguiente cuadro, contiene los índices de cantidad de extracción de hidrocarburos por año, teniendo como base de cálculo la producción del año 1990. La evolución de los índices de extracción del Gas Natural, corrobora la característica anteriormente señalada, ya que se evidencia que, a partir de la gestión 2001, la dinámica de crecimiento de la producción del gas natural adquiere mayor relevancia hasta alcanzar en el 2007 el índice de **477,76**. Todo ello, gracias a las inversiones realizadas en el sector de hidrocarburos, que permitieron consolidar los descubrimientos de nuevos yacimientos y el aumento de las reservas principalmente de Gas Natural, en contraste a yacimientos de petróleo con reservas mucho más modestas.

Cuadro N° 6
Índice de cantidad de extracción de hidrocarburos por año

Año Base: 1990	Petróleo	Gas Natural
1992	101,53	101,56
1993	106,31	101,55
1994	122,88	109,33
1995	135,53	109,86
1996	139,91	110,99
1997	144,35	100,53
1998	165,40	103,53
1999	139,88	87,07
2000	132,37	119,93
2001	149,63	175,84
2002	148,50	214,04
2003	160,09	246,62
2004	185,89	341,94
2005	201,93	417,90
2006	194,92	447,83
2007 (p)	196,82	476,76

(p): Preliminar

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

El cuadro que sigue muestra las variaciones de precios del Gas Natural exportado al Brasil y la Argentina. Se constata que, las exportaciones al Brasil en el periodo 1999 – 2007, tuvieron precios con una tendencia creciente, exceptuando el año 2002. En el caso de las exportaciones de Gas Natural a la Argentina (2005 -2007), los precios también fueron en ascenso y, en las gestiones 2006 y 2007, alcanzaron niveles de precio superiores a los del Brasil.

Cuadro N° 7
Precio del gas natural por año según país
(En \$us/miles de pies cúbicos)

Años	Argentina	Brasil
2000		1,62
2001		1,74
2002		1,55
2003		2,02
2004		2,15
2005	2,66	2,75
2006	4,2	3,77
2007	5,63	4,27

Fuente: Datos YPF - INE

2. RECURSOS PÚBLICOS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

Como se ha visto en el acápite anterior, existe una estrecha correlación entre el crecimiento de los volúmenes de extracción de minerales e hidrocarburos, los precios internacionales alcanzados y el aumento de las exportaciones. Estos hechos, determinaron también el crecimiento en los ingresos públicos provenientes de la explotación de esos recursos naturales.

En la actualidad, la explotación de hidrocarburos (gas y petróleo) y minerales, constituyen dos rubros fundamentales para la generación y distribución de recursos públicos. Su influencia abarca niveles nacionales, departamentales y municipales. Consecuentemente, para tratar el tema, el análisis se debe iniciar con la percepción de las **Regalías e Impuestos** que provienen de la explotación de esos recursos naturales.

2.1. REGALÍAS MINERAS Y REGALÍAS SOBRE LA PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS

El Cuadro que se presenta a continuación muestra que entre 2003 y 2007, la captación de regalías paso de 802,48 millones de bolivianos a 2.741.75 millones de bolivianos, vale decir, un crecimiento de 242%.

En la gestión 2007, las regalías sobre la explotación de hidrocarburos fueron superiores en 197% a las del año 2003, representando el 81.8 % del total de regalías captadas. Por su parte, las regalías mineras alcanzaron un nivel superior a 10 veces que el logrado el año 2003, en tanto que su participación respecto al total de regalías llegó a 18.2%.

Cuadro N° 8
Regalías por año según actividad económica
(En millones de Bs)

DESCRIPCIÓN	2003	2004 (p)	2005 (p)	2006 (p)	2007 (p)
Regalías mineras	47,02	67,12	105,05	338,93	498,82
Sobre producción de hidrocarburos	755,46	1.092,05	1.288,73	1.647,26	2.242,93
TOTAL REGALIAS	802,48	1.159,17	1.393,78	1.986,19	2.741,75

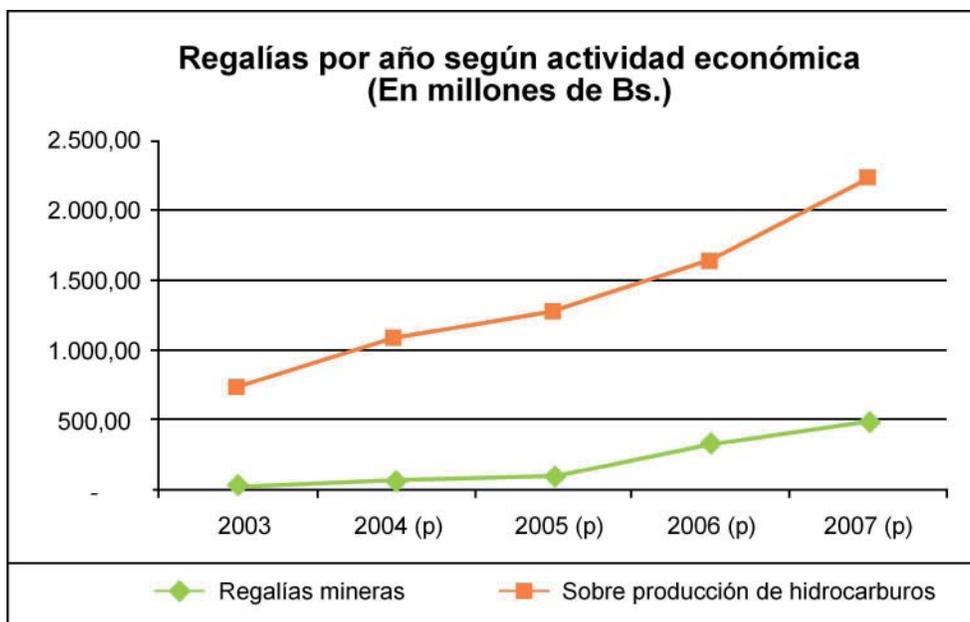
(p): Preliminar

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y del Ministerio de Hacienda

En relación a los datos anteriores, es necesario referirse al menos brevemente a las diferencias que existen en la distribución de las regalías nacionales.

Las regalías mineras se distribuyen entre los departamentos productores de minerales de la siguiente manera: el 85%, corresponde a la Prefectura del departamento productor y el 15% al Municipio donde se localiza el yacimiento del mineral¹. Los departamentos propiamente mineros del país son Potosí, Oruro y La Paz, que en conjunto representan más del 93% de la producción nacional de minerales; en los Departamentos de Chuquisaca, Cochabamba y Santa Cruz la producción minera es sustancialmente menor².

Gráfico N° 10



Por su parte, la regalía sobre la producción de hidrocarburos está fijada en 18%, sobre el valor de la producción fiscalizada. La tabla siguiente muestra que el porcentaje mayor de la regalía (11%), va en beneficio del departamento donde se origina la producción. A su vez, el 1% beneficia a los departamentos de Beni y Pando en calidad de tratamiento compensatorio especial, en proporciones de 2/3 y 1/3, respectivamente de ese porcentaje. El saldo equivalente al 6% de la regalía nacional, corresponde al Tesoro General de la Nación (TGN)³

1 La distribución vigente de las regalías mineras está establecida en el Decreto Supremo 29577 de 21 de mayo de 2008.

2 Con la explotación de los yacimientos del Mutún, el Departamento de Santa Cruz pasará a ser un importante productor de minerales de hierro, asociado a un complejo siderúrgico e industrial.

3 La Ley N° 3058: Ley de Hidrocarburos de 17 de mayo de 2005, publicada el 19 de mayo de 2005. El Decreto Supremo N° 28222 de 27 de junio de 2005: Reglamento para la liquidación de regalías y la participación al TGN por la producción de hidrocarburos.

Cuadro N° 9**Distribución de regalías sobre la producción de hidrocarburos**

DISTRIBUCIÓN	Porcentaje de la Regalía (%)
Departamento Productor	11
Departamento de Pando (1/3) y Beni (2/3) del 1 %	1
Tesoro General de la Nación (TGN)	6
TOTAL REGALÍAS Sobre la producción fiscalizada	18

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 3059 y Decreto Supremo 28222

En suma, son los departamentos productores de hidrocarburos los que se benefician con la mayor proporción de las regalías sobre la producción de hidrocarburos, vale decir, los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Chuquisaca y Cochabamba.

2.2. RECURSOS PÚBLICOS DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO

El cuadro siguiente, contiene la participación proporcional de los impuestos en toda la estructura del Régimen Tributario Nacional, que corresponde a los últimos 13 años, agrupados por periodos.

Cuadro N° 10**Estructura de los impuestos
En porcentajes (%)**

IMPUESTO	1996 - 1999	2000 - 2004	2005 -2007	2008 *
IVA	52,96	43,47	33,24	32,78
IT	15,15	13,97	9,72	9,32
IUE	14,69	13,43	13,69	19,18
ICE	9,2	5,96	4,08	3,87
RC-IVA	3,43	2,32	1,14	0,9
IEHD	2,81	15,48	10,86	8,93
IDH			22,68	21,16
ITF			2,59	1,23
OTROS	1,76	5,37	2	2,63
TOTAL %	100	100	100	100

(*) Datos al mes de agosto de 2008

Fuente: Con información procesada por Carlos Otálora Urquiza, en "Economía Fiscal"; Plural Editores, 2009

Las proporciones que aparecen en el cuadro anterior permiten apreciar la importancia que adquiere el IDH a partir de su creación, lo que modifica de manera importante la estructura de impuestos nacionales. Efectivamente, en el periodo 1996 – 2008, se manifiesta una pérdida constante de importancia relativa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que, en el primer periodo de análisis, representaba más de la mitad

de las captaciones tributarias. En contrapartida, a partir de 2005, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), representó más de la quinta parte de los tributos. Adquiere también importancia el Impuesto especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), aunque con fluctuaciones en su participación relativa.

La Ley 3058: Ley de Hidrocarburos, de 17 mayo de 2005, crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), con una alícuota de 32%⁴, aplicable a la producción de hidrocarburos medidos en el punto de fiscalización; la base imponible se aplica sobre el total de los volúmenes o energía de los hidrocarburos producidos⁵.

Al respecto, es importante subrayar que el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), en un periodo relativamente corto, ha tenido cambios muy importantes respecto a la distribución de los recursos de dicho impuesto. Esos cambios, están establecidos en las siguientes disposiciones legales: Decreto Supremo N° 28223 de 27 de junio de 2005, Decreto Supremo N° 28421 de 21 de octubre de 2005, Ley 3322 de 16 de enero de 2006, Decreto Supremo N° 29322 de 24 de octubre de 2007 y Decreto Supremo N° 29400 de 29 de diciembre de 2007. La tabla que se presenta a continuación sistematiza todos los cambios producidos.

4 Por lo tanto, el 32% de IDH y el 18% de las Regalías, suma el 50% de las captaciones de ingresos públicos que corresponde a la explotación de hidrocarburos.

5 Con referencia al Artículo 55 de la Ley 3058.

Cuadro Nº 11

Según, Decretos Supremos: Nº 28223; Nº 28421 y Nº 29322	DISTRIBUCIÓN INTRA - DEPARTAMENTAL DEL IDH			
	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	UNIVERSIDADES	PREFECTURAS
12,5 %, para los Departamentos Productores de Hidrocarburos	Santa Cruz	34,48% de lo percibido para los Municipios del Departamento	8,62% de lo percibido para las Universidades Públicas del Departamento	56,9% de lo percibido para la Prefectura del Departamento
	Tarija			
	Chuquisaca	Luego, sube a		Luego, baja a
	Cochabamba	66,99%		24,39%
31,25 %, para los Departamentos no Productores de Hidrocarburos (Cada uno con 6.25%)	La Paz	34,48% de lo percibido para los Municipios del Departamento.	8,62% de lo percibido para las Universidades Públicas del Departamento	56,9% de lo percibido para la Prefectura del Departamento
	Oruro			
	Potosí	Luego, sube a		Luego, baja a
	Beni			
	Pando		66,99%	
56,25% para el Tesoro General de la Nación (TGN) (1)	Tesoro General de la Nación (TGN)	6 % (a partir de Dic. 2005), 8 % (a partir de Dic. 2006) y 9,5 % (a partir de Dic. 2007), para el FONDO COMPENSATORIO , destinado a Municipios y Universidades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba (<i>Ley Nº 3322 de 16 de enero de 2006</i>)		
		5%, destinado al FONDO INDÍGENA		
		5% para el “ FONDO para masificación del Uso del Gas Natural ”		
		Porcentaje (%) no especificado , debe ser destinado a los Presupuestos Anuales del las FF. AA. y Policía Nacional		
		Saldo (%) para el Tesoro General de la Nación		
El Decreto Supremo 29400 de 29.12.07, afecta la anterior distribución de la siguiente manera:				
El 30% del IDH percibido por las siguientes entidades: Prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y TGN , como aporte destinado al “ Fondo Universal de Vejez ”.				
(1) El TGN otorgará una compensación al Departamento Productor cuyo ingreso por concepto de IDH sea menor al de un Departamento no Productor, hasta nivelar sus ingresos a los del Departamento no Productor.				

En términos monetarios, las recaudaciones del IDH en el periodo 2005 – 2007 fueron las siguientes:

Cuadro Nº 12
Recaudación del IDH en el periodo 2005-2007
(Cifras en Bs)

2005	2006	2007
2.328.114.807	5.497.171.483	5.954.389.757

Fuente: Elaboración propia con datos del servicio de Impuestos Nacionales

En los tres años, se recaudó algo más de **13.779 millones de bolivianos**, aproximadamente **1.968 millones de dólares**, que fueron distribuidos a entidades públicas de nivel nacional, departamental y municipal, vale decir, hacia los 327 municipios del país, las 9 Prefecturas Departamentales, las Universidades Públicas y el Tesoro General de la Nación (TGN).

2.3. LA COPARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS NACIONALES ENTRE PREFECTURAS, MUNICIPIOS Y UNIVERSIDADES

La Ley 1551 de Partición Popular de 1994, establece la transferencia a los municipios el 20% de la recaudación efectiva de Ingresos Nacionales de los rubros tributarios y aduaneros que se señalan a continuación⁶:

- Impuesto a las Utilidades a las Empresas (**IUE**)
- Modificaciones al Impuesto al Valor Agregado (**IVA**)
- Régimen Complementario al IVA (**RC-IVA**)
- Modificaciones al Impuestos a las Transacciones (**IT**)
- Modificaciones al Impuesto a los Consumos Específicos (**ICE**)
- Gravamen Aduanero Consolidado (**GAC**)
- Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (**ITGB**)
- Impuesto a las Salidas al Exterior (**ISAE**)

Por su parte, las Prefecturas perciben recursos de regalías y del IDH, de acuerdo a lo señalado anteriormente.

Los cuadros que se presentan en la página siguiente, muestran la coparticipación tributaria distribuida entre Prefecturas, Municipios y Universidades Públicas del país que en el periodo 2003 -2007. El primer cuadro, está expresado en valores monetarios

6 Artículos 19 y 20 de la Ley 1551 de 20 de abril de 1994.

y, el segundo, muestra las proporciones de dicha distribución, donde se aprecia que en promedio los municipios del país percibieron alrededor del **70%** de los recursos destinados a la coparticipación, las universidades **17%** y las Prefecturas **13%**.

Cuadro Nº 13
Coparticipación tributaria nacional por año
En millones de Bs.

DESCRIPCIÓN	2003	2004 (p)	2005 (p)	2006 (p)	2007 (p)
Gobiernos Municipales	1.319,78	1.703,50	1.855,96	2.295,40	2.800,46
Universidades	329,95	425,88	463,99	573,85	700,13
Prefectura Departamentales	258,47	255,31	378,24	372,71	521,35
TOTAL NACIONAL COPARTICIPACIÓN	1.908,20	2.384,69	2.698,19	3.241,96	4.021,94
En porcentajes (%)					
DESCRIPCIÓN	2003	2004 (p)	2005 (p)	2006 (p)	2007 (p)
Gobiernos Municipales	69,16	71,43	68,79	70,80	69,63
Universidades	17,29	17,86	17,20	17,70	17,41
Prefectura Departamentales	13,55	10,71	14,02	11,50	12,96
TOTAL NACIONAL COPARTICIPACIÓN	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

2.4. IMPORTANCIA DE LA EXPLOTACIÓN FORESTAL Y LA GENERACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

La importancia de la actividad forestal no radica precisamente en su capacidad de generar recursos públicos. La inclusión del tema forestal en el Observatorio de Fundación Tierra, se justifica por varias razones, entre ellas, porque se trata de una actividad que en el país tiene características muy contrastadas, entre lo que representa la explotación autorizada y sujeta a planes de manejo y otras actividades de explotación forestal, que en unos casos operan con autorizaciones y en otros casos son actividades ilegales, dando lugar a los llamados *desmontes*, que en su mayor parte son indiscriminados, para extraer la madera y/o para habilitar tierras agropecuarias; actividades que tienen serias repercusiones para la biodiversidad y el medio ambiente.

Independientemente del régimen tributario al que también están sujetas las empresas forestales a través del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), la actividad forestal genera ingresos públicos a través de la recaudación de las Patentes Forestales y otros conceptos como se aprecia en el cuadro siguiente.

Cuadro Nº 14

Recaudaciones efectivas de la actividad forestal por concepto en las gestiones 2006 y 2007

CONCEPTO	Bolivianos 2006	Porcentaje (%)	Bolivianos 2007	Porcentaje (%)
Patente Superficie	15.184.510,90	23,48	7.581.663,60	12,68
Volúmen	7.945.261,37	12,29	6.440.728,34	10,77
Patente Desmonte	17.867.094,67	27,63	22.035.210,80	36,84
Multas y Remanentes	3.455.574,16	5,34	3.335.116,15	5,58
Formularios e Inscripciones	9.561.006,17	14,79	10.504.665,85	17,56
Otros conceptos	10.647.304,33	16,47	9.917.341,34	16,58
TOTAL	64.660.751,60	100,00	59.814.726,08	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Anuales 2006 y 2007 de la Superintendencia Forestal

Del total de las recaudaciones el 2007 que aparece en el cuadro anterior, el **65,86%** que representa **39,4 millones de bolivianos**, corresponde a patentes, multas y remanentes de patentes que están sujetas a **coparticipación** entre Prefecturas, Municipios, FONABOSQUE y la extinta Superintendencia Forestal. El saldo (**34,14%**), corresponde a lo captado por concepto de formularios, inscripciones, tasa de regulación, intereses y otros conceptos que no están sujetos a coparticipación.

Cuadro Nº 15

Recaudaciones sujetas a coparticipación por tipo de patente, gestiones 2006 y 2007

CONCEPTO	Bolivianos 2006	Porcentaje (%)	Bolivianos 2007	Porcentaje (%)
Patente Superficie	5.501.242,70	12,38	1.941.432,37	4,93
Recuperación Patente Superficie	9.683.268,20	21,78	5.640.231,23	14,32
Volúmen	7.945.261,37	17,87	6.440.728,34	16,35
Patente Desmonte	17.867.094,67	40,19	22.035.210,80	55,94
Multas y Remanentes	3.455.574,16	7,77	3.335.116,15	8,47
TOTAL	44.452.441,10	100,00	39.392.718,89	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Anuales 2006 y 2007 de la Superintendencia Forestal

Es importante subrayar que, la mayor parte de las recaudaciones de patentes, corresponde a actividades de desmonte (**40,19% el 2006 y 55,94% el 2007**), vale decir, a actividades que conducen a la deforestación y no a la explotación forestal sostenible propiamente dicha, sujeta a planes de manejo que permitan la reproducción de la foresta. Cada año, miles de hectáreas de bosques son sujetas al desmonte indiscriminado e ilegal. Lo señalado, genera graves pasivos medioambientales y de biodiversidad.

Otro aspecto a destacar, es que las recaudaciones sujetas a coparticipación benefician en menor proporción a Municipios y Prefecturas que en su territorio se

realizan las actividades forestales; las proporciones del 2007 son de **16,34%** y **19,90%** respectivamente, como se puede apreciar en el cuadro siguiente.

Cuadro Nº 16
Distribución de las recaudaciones sujetas a coparticipación por entidades,
gestiones 200 y 2007

CONCEPTO	Bolivianos 2006	Porcentaje (%)	Bolivianos 2007	Porcentaje (%)
Municipios	8.122.831,07	18,27	6.437.786,55	16,34
Prefecturas	10.435.831,63	23,48	7.840.024,95	19,90
FONABOSQUE	9.412.355,19	21,17	9.601.195,94	24,37
Superintendencia Forestal	16.481.423,21	37,08	15.513.711,45	39,38
TOTAL	44.452.441,10	100,00	39.392.718,89	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Anuales 2006 y 2007 de la Superintendencia Forestal

En la actividad forestal del país, se destaca fuertemente la participación del Departamento de Santa Cruz; situación que claramente puede ser apreciada a través de los porcentajes de distribución de las recaudaciones. El cuadro siguiente, muestra que del total nacional recaudado, corresponde al Departamento de Santa Cruz el **53,67%** en el **2006** y **54,43%** en el **2007**. Los Departamentos de Pando, Beni y La Paz, con menores proporciones, ocupan los siguientes lugares. En esos cuatro Departamentos se realiza alrededor del 90% de la actividad forestal registrada por el Estado.

Cuadro Nº 17
Recaudaciones totales efectivas de la actividad forestal,
por departamento en las gestiones 2006 y 2007

DEPARTAMENTOS	Bolivianos 2006	Porcentaje (%)	Bolivianos 2007	Porcentaje (%)
Santa Cruz	34.703.296,39	53,67	32.556.560,70	54,43
Beni	9.527.421,77	14,73	8.888.295,41	14,86
La Paz	5.600.523,06	8,66	5.638.943,06	9,43
Pando	6.639.547,03	10,27	3.634.138,39	6,08
Cochabamba	2.978.089,82	4,61	3.438.902,59	5,75
Tarija	2.132.077,50	3,30	2.889.362,52	4,83
Oficina Nacional	2.760.390,38	4,27	2.315.175,22	3,87
Chuquisaca	319.405,65	0,49	453.348,19	0,76
Total Nacional	64.660.751,60	100,00	59.814.726,08	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Anuales 2006 y 2007 de la Superintendencia Forestal

2.5. DISPERSIÓN TERRITORIAL DE LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

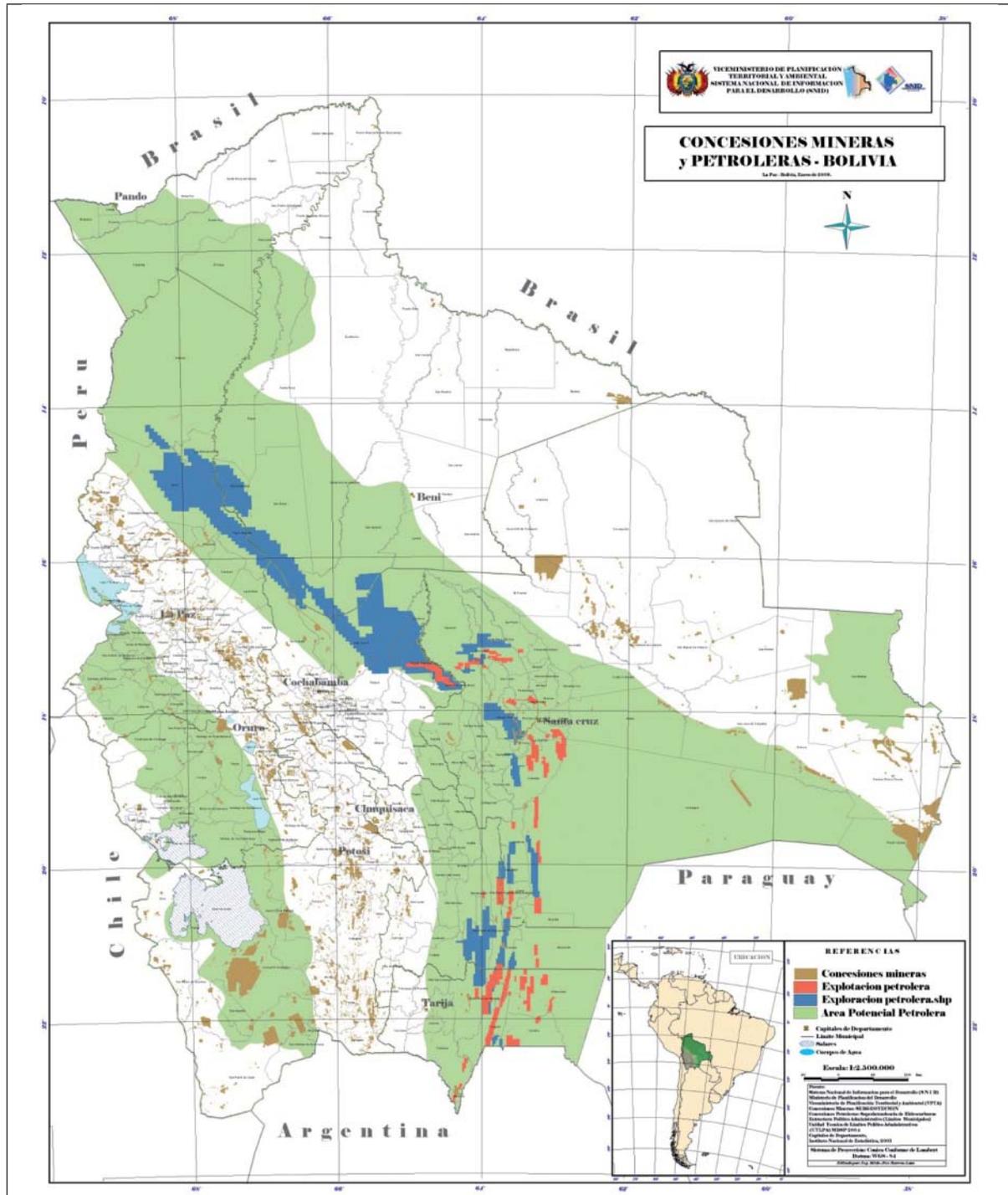
Un factor clave del análisis de los recursos naturales, es tener en cuenta que en Bolivia existe una gran dispersión territorial de las actividades de explotación de hidrocarburos, minerales y recursos forestales en todo el territorio nacional.

En consecuencia, se puede afirmar que las actividades de explotación de recursos naturales involucran a numerosos municipios y departamentos del país. A continuación, se presentan dos mapas que ilustran precisamente la dispersión espacial de las actividades antes señaladas⁷:

- **“Mapa de Concesiones Mineras y Petroleras”**
- **“Mapa de Tierras de Producción Forestal Permanente, Concesiones y Reservas Forestales”**

7 Fuentes: Viceministerio de Planificación Territorial y Ambiental y Superintendencia Forestal, respectivamente.

“Mapa de concesiones mineras y petroleras”



“Mapa de tierras de producción forestal permanente, concesiones y reservas forestales”

