

# Gasolinazo: subvención popular al Estado y a las petroleras

Análisis de la política económica, fiscal y petrolera



Carlos Arze Vargas  
Juan Luis Espada  
Juan Carlos Guzmán  
Pablo Poveda Ávila

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario / Plataforma Energética: Carlos Arze Vargas, Juan Luis Espada, Juan Carlos Guzmán, Pablo Poveda Ávila

Gasolinazo: subvención popular al Estado y a las petroleras. Análisis de la política económica, fiscal y petrolera / Carlos Arze Vargas, Juan Luis Espada, Juan Carlos Guzmán, Pablo Poveda Ávila / CEDLA

(Serie Investigaciones de la Plataforma Energética N° 6)

La Paz: CEDLA, agosto de 2011, xvi; 192 p.

I. t.

II. s.

**DESCRIPTORES:**

<GAS> <GAS NATURAL> <INDUSTRIALIZACIÓN> <NACIONALIZACIÓN> <POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA> <POLÍTICAS PÚBLICAS> <EXPORTACIÓN> <IMPORTACIÓN> <ENERGÍA> <PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA> <POLÍTICA ENERGÉTICA> <DIAGNÓSTICO> <SISTEMA ENERGÉTICO>

**DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:**

<BOLIVIA>

**2011, CEDLA**

**Primera edición, agosto de 2011**

**Depósito Legal:** 4-1-1911-11

**Editor:**

CEDLA

Av. Jaimes Freyre No. 2940, Sopocachi

Telfs. 2412429 - 2413175 - 2413223

Fax: (591) (2) 2414625

E-mail: [cedla@cedla.org](mailto:cedla@cedla.org)

URL: [www.cedla.org](http://www.cedla.org)

La Paz - Bolivia

**Supervisión de edición:** CEDLA

**Cuidado de edición:** Patricia Montes

**Ilustración de tapa:** CORBIS

**Diagramación:** Alfredo Revollo Jaén

**Impresión:** Imprenta COMPAZ • tel.: 2484785

Publicación realizada con el apoyo de Oxfam

Impreso en Bolivia

*Printed in Bolivia*

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio sin permiso previo del editor.

Esta publicación se la realiza en el marco de la Plataforma Energética, creada por el CEDLA como un espacio plural para promover el debate público sobre los temas fundamentales del sector energético. La opinión de los autores no implica, necesariamente, la posición y el enfoque institucional de la Plataforma Energética, del CEDLA o de Oxfam.

# ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	xv
<b>Consolidando el patrón primario exportador</b> .....	1
<b>Restricciones fiscales para la política populista</b> .....	21
Bonanza y déficit fiscal.....	23
El carácter inflexible del gasto público.....	26
Los límites de la generación de ingresos fiscales.....	33
<b>Límites de la “nacionalización” de los hidrocarburos</b> .....	39
Precio del petróleo bajo dominio de los monopolios.....	41
Presencia estatal y control transnacional en el sector.....	48
<i>El control de las áreas de producción</i> .....	48
<i>El control de las reservas de hidrocarburos</i> .....	52
<i>Declinación de la producción y presencia estatal</i> .....	60
<i>Situación de la producción de refinados de petróleo</i> .....	63

<b>Víctimas y beneficiarios de la “nivelación” de precios</b> .....	71
La caída en la producción de hidrocarburos líquidos.....	73
La magnitud del subsidio.....	78
<i>Evolución de la oferta de gasolina especial</i> .....	82
<i>Evolución de la oferta interna de diesel</i> .....	85
<i>Evolución del consumo de diesel por sectores económicos</i> .....	87
<i>Importación de diesel y gasolina</i> .....	87
<i>La venta de combustibles en el mercado interno</i> .....	89
Costos de los combustibles y utilidades de las petroleras.....	94
<i>Los costos de producción de la materia prima</i> .....	95
<i>La estructura de precios de los productos terminados</i> .....	97
<i>Los incentivos a la producción de petróleo</i> .....	103
<i>Las utilidades netas de las petroleras</i> .....	110
El D.S. 0748 y cómo afecta al transporte.....	115
<i>Evolución del parque automotor</i> .....	116
<i>Crecimiento del parque automotor</i> .....	119
<i>Consumo de energía en el sector</i> .....	123
El D.S. 0748 y el contrabando de combustibles.....	130
Los ingresos y los costos fiscales del “gasolinazo”.....	142
<b>Síntesis y conclusiones</b> .....	149
<b>Bibliografía</b> .....	161
<b>Anexos</b> .....	167
<b>Glosario</b> .....	187
<b>Autores</b> .....	189

# ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Subsidios a la importación de combustibles .....	33
Cuadro 2	Reservas probadas de petróleo (en miles de MM de barriles).....	46
Cuadro 3	Áreas de operación petrolera 2004-2010.....	51
Cuadro 4	Reservas probadas de hidrocarburos por operador 2005-2009.....	54
Cuadro 5	Reservas de hidrocarburos a 31/12/2009 (Kbep).....	56
Cuadro 6	Campos y reservas de petróleo por operador (en barriles).....	59
Cuadro 7	Reservas certificadas por Ryder Scott a 31/12/2009 (Kbep).....	60
Cuadro 8	Producción de gas natural, petróleo, condensado y gasolina natural.....	61
Cuadro 9	Producción de hidrocarburos por operador (porcentaje).....	64
Cuadro 10	Capacidad de operación instalada y utilizada de las refinerías (en Bbl día).....	67
Cuadro 11	Oferta y demanda de productos de refinerías 2009 (en BEP día).....	67
Cuadro 12	Evolución de la actividad de exploración petrolera .....	74

Cuadro 13	Participación en la matriz de consumo y crecimiento del consumo de combustibles.....	81
Cuadro 14	Cálculo estimado del subsidio neto al diesel.....	90
Cuadro 15	Cálculo estimado del subsidio aparente al diesel.....	92
Cuadro 16	Cálculo de costos de producción 2010.....	96
Cuadro 17	Composición del precio del diesel antes del D.S. 0748.....	97
Cuadro 18	Composición estimada del precio del diesel antes del D.S. 0748.....	99
Cuadro 19	Composición estimada del precio del diesel después del D.S. 0748.....	100
Cuadro 20	Recaudaciones probables luego del D.S. 0748.....	102
Cuadro 21	Valores del incentivo a la producción de petróleo (año 2009).....	104
Cuadro 22	Valores del incentivo a la producción de petróleo. Escenario 1 (año 2009).....	107
Cuadro 23	Valores del incentivo a la producción de petróleo. Escenario 2 (año 2009).....	109
Cuadro 24	Cálculo de utilidades netas de la petrolera.....	112
Cuadro 25	Alícuotas del IEHD antes y después del “gasolinazo”.....	143
Cuadro 26	Recaudación por IEHD con D.S. 0748.....	144
Cuadro 27	Incremento salarial PGE y D.S. 0758 (en Bolivianos).....	145
Cuadro 28	Subsidio a productores agrícolas.....	146
Cuadro 29	Gastos paliativos para el “gasolinazo”.....	148

## **Anexos**

Cuadro 1	Cálculo estimado del subsidio neto a la gasolina.....	169
Cuadro 2	Cálculo estimado del subsidio aparente a la gasolina.....	170
Cuadro 3	Estructura del precio del diesel antes del D.S. 0748.....	171

Cuadro 4	Estructura del precio de la gasolina antes del D.S. 0748.....	172
Cuadro 5	Estructura del precio del diesel después del D.S. 0748.....	173
Cuadro 6	Estructura del precio de la gasolina después del D.S. 0748.....	174
Cuadro 7	Componentes del precio del diesel antes del D.S. 0748.....	175
Cuadro 8	Componentes del precio de la gasolina antes del D.S. 0748.....	175
Cuadro 9	Componentes del precio del diesel después del D.S. 0748.....	176
Cuadro 10	Componentes del precio de la gasolina después del D.S. 0748.....	176
Cuadro 11	Clasificación de campos petroleros según el D.S. 28984.....	177
Cuadro 12	Cálculo de producción de diesel con incentivo.....	183

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Bolivia: crecimiento del PIB real (porcentaje).....	5
Gráfico 2	Crecimiento anual promedio del PIB según rama de actividad (porcentaje).....	6
Gráfico 3	PIB: incidencia promedio de las ramas de actividad en crecimiento (porcentaje).....	8
Gráfico 4	Valor de exportación e importación de bienes (en MM\$US).....	9
Gráfico 5	Estructura sectorial de las exportaciones (porcentaje).....	11
Gráfico 6	Índices de precios y volumen de las exportaciones (2006-2010).....	13
Gráfico 7	Valor de las importaciones (en MM\$US).....	15
Gráfico 8	Índice de volumen de las importaciones (2006-2010).....	16
Gráfico 9	Inflación anual (porcentaje).....	18
Gráfico 10	Tendencia del balance fiscal del SPNF, Gobierno General y empresas públicas.....	25
Gráfico 11	Evolución de los créditos contratados de la deuda externa (en MM\$US).....	27
Gráfico 12	Estructura del gasto corriente del SPNF (en MMBs.).....	28



Gráfico 13	Comportamiento del gasto corriente y del gasto de capital del SPNF (en MMBs.).....	30
Gráfico 14	Estructura del gasto en remuneraciones.....	31
Gráfico 15	Recaudaciones tributarias 2001-2010 (p) (MM\$US).....	35
Gráfico 16	Renta del sector hidrocarburos (en MM\$US).....	37
Gráfico 17	Precio promedio del crudo WTI (1) (en \$US/Bbl).....	42
Gráfico 18	Oferta y demanda mundial de petróleo (en miles de barriles diarios).....	44
Gráfico 19	Reservas probadas (1) de hidrocarburos por tamaño de campo (enero de 2010).....	55
Gráfico 20	Declinación de reservas.....	57
Gráfico 21	Producción de GN, petróleo, condensado y gasolina según operador (MMpcd y Mbd).....	62
Gráfico 22	Tasa de crecimiento de la demanda de productos refinados.....	69
Gráfico 23	Evolución de la producción de líquidos (Kbep).....	75
Gráfico 24	Evolución del consumo de energía por fuentes.....	80
Gráfico 25	Evolución de la oferta interna neta de gasolina especial.....	83
Gráfico 26	Evolución de la oferta interna neta de diesel.....	86
Gráfico 27	Evolución del consumo nacional de diesel.....	88
Gráfico 28	Evolución del parque automotor.....	117
Gráfico 29	Crecimiento del parque automotor particular (unidades de automotor equivalente).....	121
Gráfico 30	Crecimiento del parque automotor público (unidades de automotor equivalente).....	122
Gráfico 31	Consumo de energía del parque automotor equivalente.....	124
Gráfico 32	Consumo de energía del transporte.....	126

Gráfico 33	Evolución del consumo de energía en el transporte.....	127
Gráfico 34	Evolución de la intensidad energética en agricultura, pesca y minería.....	134
Gráfico 35	Evolución de la intensidad energética en el transporte.....	136
Gráfico 36	Valores excedentarios a IE Gsl mínima.....	139
Gráfico 37	Valores excedentarios a IE Dsl mínima.....	140

### **Anexos**

Gráfico 1	Evolución del parque automotor particular.....	185
Gráfico 2	Evolución del parque automotor público.....	186

# PRESENTACIÓN

Las multitudinarias y radicales manifestaciones populares realizadas en gran parte del país durante la última semana de diciembre del año pasado representan, sin duda, la crisis social y política más importante que ha enfrentado hasta hoy el Gobierno de Evo Morales. La elevación de los precios internos de los principales combustibles en una magnitud nunca antes vista evocó las medidas tomadas por los primeros gobiernos “neoliberales” de los años ochenta, cuando la urgente necesidad de recursos fiscales era satisfecha mediante el recurso de imponer un tributo universal y de fácil recaudación a todos los ciudadanos, sin miramientos sobre las diferencias de ingreso ni sobre los efectos que podría causar en las condiciones de vida de los más pobres.

La justificación de la medida anunciada por el Vicepresidente Álvaro García Linera —repetida después por los miembros del gabinete ministerial— hacía alusión al “desangramiento” de las arcas estatales por la subvención del precio de dichos combustibles, que alcanzaría a varios cientos de millones de dólares. Esta aseveración generó cierto respaldo a la disposición gubernamental porque iba acompañada de la denuncia en sentido de que los recursos destinados a mantener congelados los precios de los carburantes se deducían de los planes de inversión social y productiva.

Por el contrario, la experiencia popular en torno a los objetivos que en el pasado impulsaron este tipo de medidas y la creciente desilusión

respecto a los resultados de la política económica aplicada por el actual Gobierno, en especial de la denominada “nacionalización”, acentuaron la percepción de que la medida era un enorme paso hacia el pasado, hacia los tiempos en que la influencia de las empresas transnacionales se concretaba en disposiciones favorables a sus intereses. Por eso menudearon las alusiones al carácter “neoliberal” de la medida y se acabó bautizándola como “gasolinazo”, haciendo referencia directa a su semejanza con las acciones que tomaron gobiernos anteriores.

Aunque la contundencia de las protestas populares obligó al Gobierno a su temprana abrogación, los objetivos de la medida no quedaron claros para una parte importante de la población. Para muchos resulta todavía inadmisibles que un gobierno popular hubiese adoptado una medida de impactos económicos y sociales tan nocivos y con un altísimo costo político. La inexistencia de información precisa y accesible sobre los aspectos fiscales y la realidad energética del país que configuraron el contexto en el que se adoptó la decisión gubernamental contribuyó a la confusión respecto a sus propósitos y, en la actualidad, permite que el Gobierno retome la iniciativa apelando al temor que produce en la población la posibilidad de una crisis fiscal y de provisión de combustibles.

Con el propósito de aportar al imprescindible debate nacional acerca de la orientación y perspectivas de la política energética vigente, dentro de la cual se inscribe este tipo de medidas, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), en el marco de la agenda de investigaciones de la Plataforma Energética, ha elaborado el presente estudio que intenta absolver algunas interrogantes que han quedado pendientes sobre los objetivos del “gasolinazo” y su relación con la orientación del denominado “Proceso de Cambio”.

Javier Gómez Aguilar  
Director ejecutivo  
CEDLA

Aunque la contundencia de las protestas populares obligó al Gobierno a la temprana abrogación del decreto supremo 0748, los objetivos de la medida no quedaron claros para una parte importante de la población. Para muchos resulta todavía inadmisibles que un gobierno popular hubiese adoptado una medida de impactos económicos y sociales tan nocivos y con un altísimo costo político. La inexistencia de información precisa y accesible sobre los aspectos fiscales y la realidad energética del país, que configuraron el contexto en el que se adoptó la decisión gubernamental, contribuyó a la confusión respecto a sus propósitos y en la actualidad permite que el Gobierno retome la iniciativa apelando al temor que produce en la población la posibilidad de una crisis fiscal y de provisión de combustibles.

Con el propósito de aportar al imprescindible debate nacional acerca de la orientación y perspectivas de la política energética vigente, dentro de la cual se inscribe este tipo de medidas, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), en el marco de la agenda de investigaciones de la Plataforma Energética, ha elaborado el presente estudio que intenta absolver algunas interrogantes que han quedado pendientes sobre los objetivos del “gasolinazo” y su relación con la orientación del denominado “Proceso de Cambio”.