



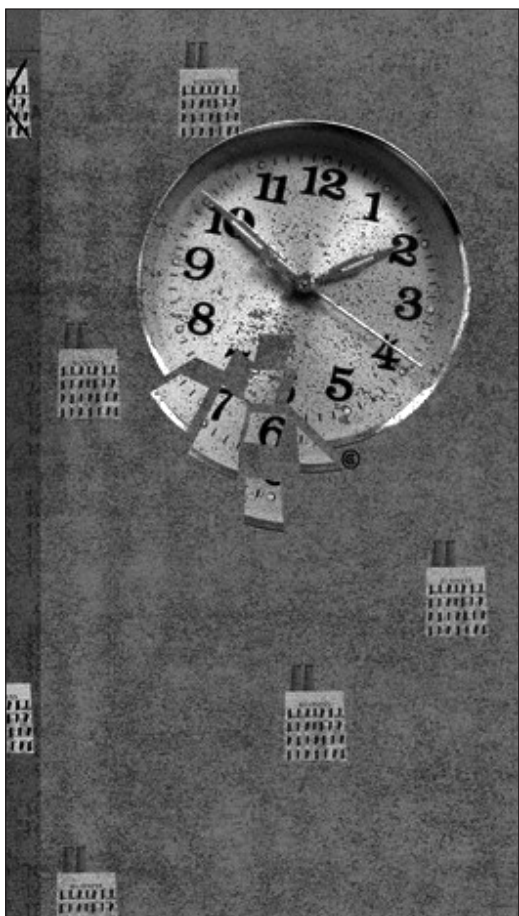
SEPTIEMBRE 2014



BOLETÍN DE SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS - SEGUNDA ÉPOCA - AÑO XI - N° 26

Fondo de desarrollo productivo solidario

- La Ley Marco de Autonomías indica la creación del Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, provisto con las recaudaciones adicionales del Impuesto a los Hidrocarburos (IDH) y administrado por los gobiernos subnacionales. Es necesario, en el marco del próximo pacto fiscal a desarrollarse en 2015, debatir públicamente tanto la definición de su normativa como su regulación con el fin de redistribuir eficiente y efectivamente estos recursos.



ANTECEDENTES

Para nadie es desconocido que la asunción de Evo Morales Ayma al Gobierno de Bolivia ahora Estado Plurinacional de Bolivia, contrajo varias transformaciones en diversos ámbitos, que para algunos tienen distintos resultados o impactos en la vida de las personas, sin embargo, cabe resaltar las políticas de redistribución de la riqueza que viene llevando a cabo, a partir de distintas medidas, como el Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, tal cual es reconocida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno, “la nacionalización de los hidrocarburos” en 2005, permitió al Estado Boliviano captar mayores recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, mediante el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, Regalías y especialmente con la creación del impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Por otra parte, entre sus propuestas de transformación está la profundización de las autonomías y la descentralización de los tres niveles

de gobierno (central, departamental y municipal), reconociendo además otros como el regional y el indígena originario campesino. Entre los puntos de debate se encuentra la descentralización fiscal¹, principalmente por el incremento sustancial de los ingresos públicos del Estado boliviano.

Todas estas propuestas se fueron consolidando y definiendo en el consenso de todo un marco legal. En este sentido, a partir del 2008 cuando se promulgó la Nueva Constitución Política del Estado, se consolidan cambios normativos que afectan y modifican estructuras y relaciones en distintos ámbitos, entre actores, territorios y gobiernos.

En este contexto, el 2010 se promulga la Ley Marco de Descentralización y Autonomías (LMDA), la cual tiene entre sus propósitos, profundizar el rol de los gobiernos subnacionales en materias de desarrollo y el financiamiento de sus competencias. Sin embargo, después de cuatro años todavía existen debates inconclusos, como el pacto fiscal, entre otros, a razón de los desequilibrios horizontales y verticales que existen y de la débil autonomía fiscal de los gobiernos

subnacionales. La estructura de ingresos de los gobiernos subnacionales depende, en su mayoría, de las transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN), cuya característica es la condicionalidad del gasto.

“La condicionalidad del gasto por fuente de financiamiento, a través de las cuales los gobiernos autónomos perciben recursos por transferencia del TGE, se verifica en seis de ocho fuentes, las cuales se encuentran condicionadas a los sectores de salud, educación e infraestructura productiva...”²

Por otra parte, las capacidades institucionales que tienen los gobiernos municipales colocan en discusión, y en duda, el alcance que tienen éstas entidades territoriales para dar

solución a problemáticas socialmente identificadas, esto se refleja en la baja ejecución de los recursos municipales en materias de desarrollo.

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DEL SISTEMA PÚBLICO NO FINANCIERO

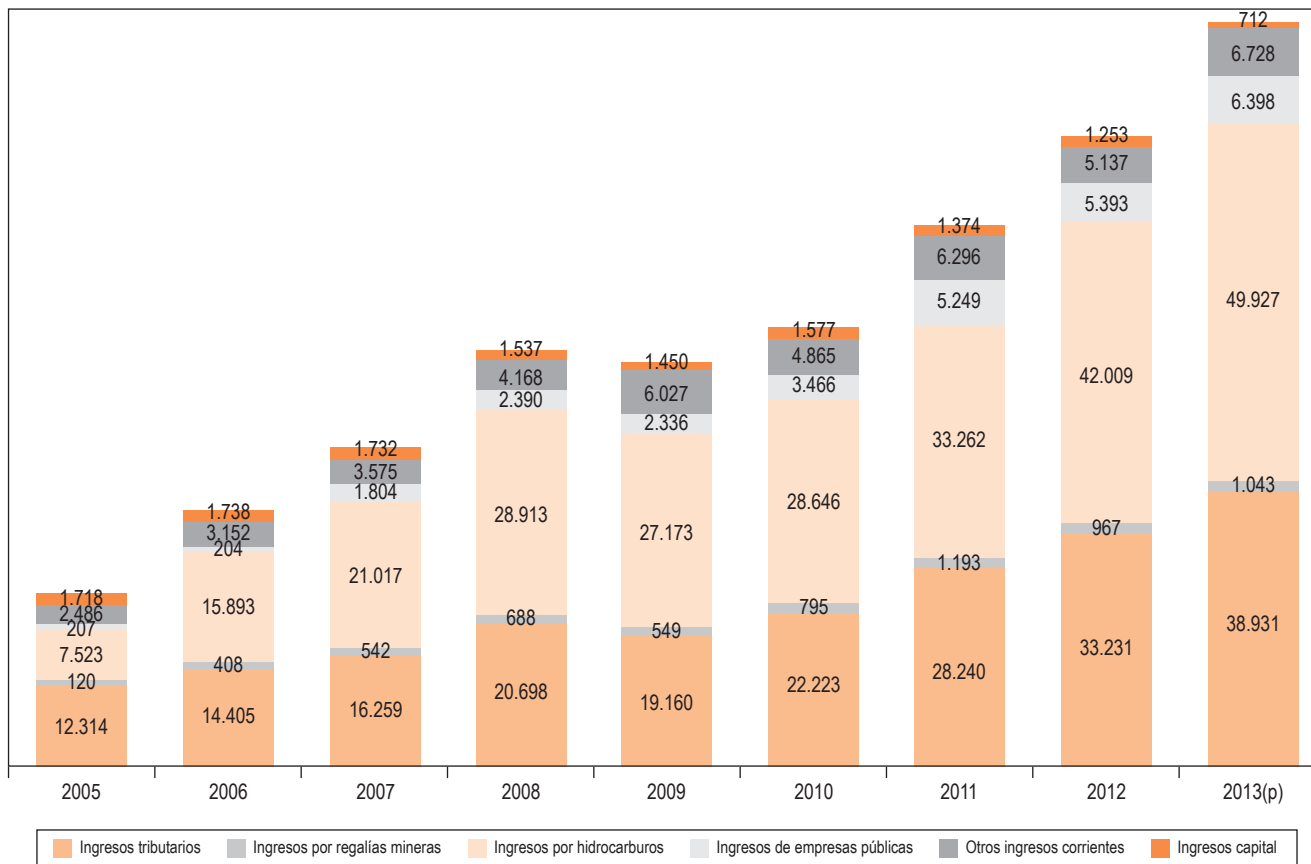
Según los datos de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas³, los ingresos totales que percibe el Estado Boliviano se incrementaron en 17.9% respecto a la gestión 2012 y en 325,7% respecto a la gestión 2005, es decir; un crecimiento absoluto de 79.371 millones de bolivianos, a razón del incremento constante en los ingresos por hidrocarburos. Respecto al 2012 el ingreso por hidrocarburos

incidió en el crecimiento de las recaudaciones en 8,9%,

Otra razón por la que se incrementaron, los ingresos públicos, son las recaudaciones tributarias, debido al dinamismo económico de la explotación hidrocarburífera (Gráfico 1).

Las recaudaciones tributarias provienen principalmente de la renta interna que representa un 93% y la renta aduanera un 7%. Del total de la recaudación interna el 31% proviene del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)⁴ el cual aumentó en más de 567% en relación a lo recaudado en la gestión 2005, lo que quiere decir que los ingresos de la economía nacional están sujetos o condicionados al comportamiento

Gráfico 1
Ingresos del Sector Público no financiero, 2005-2013
(En millones de bolivianos)



Fuente: UDAPE, Vol. 24, 2014.

del sector extractivista, principalmente hidrocarburífero.

Las recaudaciones por IDH tuvieron un crecimiento de 28,3% alcanzando 3.431.438 bolivianos en relación a la gestión 2012, sin embargo, cabe observar que en el 2009 las recaudaciones por IDH sufrieron un decrecimiento de 2.68% provocado por el contexto externo que se vivió a fines de 2008 y principios de 2009⁵, lo que quiere decir que una vez más, nuestras recaudaciones están sujetas al comportamiento de los commodities. Históricamente el crecimiento de las recaudaciones provenientes de este impuesto no es constante ni creciente, únicamente en la gestión 2006 se llegó a un crecimiento de 136% en relación al 2005.

Esta proposición, se ve reflejada en el comportamiento de los volúmenes y valores de las exportaciones. En este sentido, el monto recaudado por el IDH obedece principalmente al incremento en el valor de las exportaciones de gas natural, cuyo registro en el 2012 alcanzó un nuevo récord de 5,478.5 millones de dólares, equivalentes a cinco veces el valor alcanzado en el 2005.

En todo caso, si tomamos en cuenta el volumen y el valor de las exportaciones, si bien se incrementó el volumen este no lo hizo en la misma magnitud que el valor (Cuadro 1).

En cuanto al volumen de exportaciones de gas natural, se observa una rápida expansión hasta alcanzar los 30.6 millones de metros cúbicos por día (MMmcd) en 2006, y revela, a partir de 2006, un persistente estancamiento que sólo ha logrado ser superado con los 39,9 MMmcd apuntados en la pasada gestión, mientras los volúmenes exportados crecieron en 25,6 MMmcd en los siete años entre 1999 y 2005, éstos se incrementaron en sólo 9,3 MMmcd en los últimos siete años. En términos concretos, el 89,9% del crecimiento en el valor de las exportaciones de gas natural a partir de 2006 es exclusivamente atribuible al incremento de los precios y sólo el 10.1% puede imputarse al crecimiento de los volúmenes exportados⁶.

En los siete años a partir de 2006 los precios de exportación de gas natural tanto a Brasil como Argentina experimentaron un crecimiento extraordinario, pasando de un promedio ponderado de 2,58 dólares por millón



Cuadro 1
Evolución histórica del volumen, precio y valor de las exportaciones de gas natural

Año	Volumen (MMmc)	Precio (\$US/MPCS)	Valor (Miles \$US)	Variación %		
				Volumen (MMmc)	Precio (\$US/MPCS)	Valor (Miles \$US)
2004	8.414,1	2,1	619.720,1			
2005	10.392,6	3,0	1.085.757,4	23,5	41,8	75,2
2006	11.159,1	4,2	1.667.762,2	7,4	43,1	53,6
2007	11.858,7	4,7	1.971.238,5	6,3	11,2	18,2
2008	12.093,4	7,4	3.159.086,0	2,0	57,1	60,3
2009	9.805,4	5,7	1.967.574,1	(18,9)	(23,2)	(37,7)
2010	11.588,5	6,8	2.797.774,1	18,2	20,3	42,2
2011	12.535,3	8,8	3.884.883,6	8,2	28,4	38,9
2012	14.641,2	10,6	5.478.522,8	16,8	20,7	41,0
2013(p)	16.952,8	10,2	6.113.448,0	15,8	(3,6)	11,6

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

de BTU (MMBtu) en 2005 a uno de 9.71 dólares por MMBtu en 2012, estos precios de venta se calculan a partir de la ponderación del precio del petrolero West Texas Intermediate (WTI)⁷, su comportamiento tiene una gran incidencia en la determinación del precio de exportación de gas y consecuentemente en los ingresos que percibe y distribuye el TGE para proyectos estratégicos sectoriales y territoriales (Ver Gráfico 2).

Es decir, que el valor de exportación de gas natural sigue la misma tendencia que el precio, en 2005 el valor fue 1086 millones de dólares y en 2013 de 6.113 millones de dólares, lo que representa una variación de 462% durante este periodo.

Este escenario de cambios normativos permitió además, al Estado, una mayor recaudación tributaria

bajo un contexto de encarecimiento de materias primas especialmente de hidrocarburos que propiciaron la creación de nuevos tributos como el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). En los últimos cinco años los ingresos percibidos por el Estado boliviano por este concepto fueron de 56.503 bolivianos.

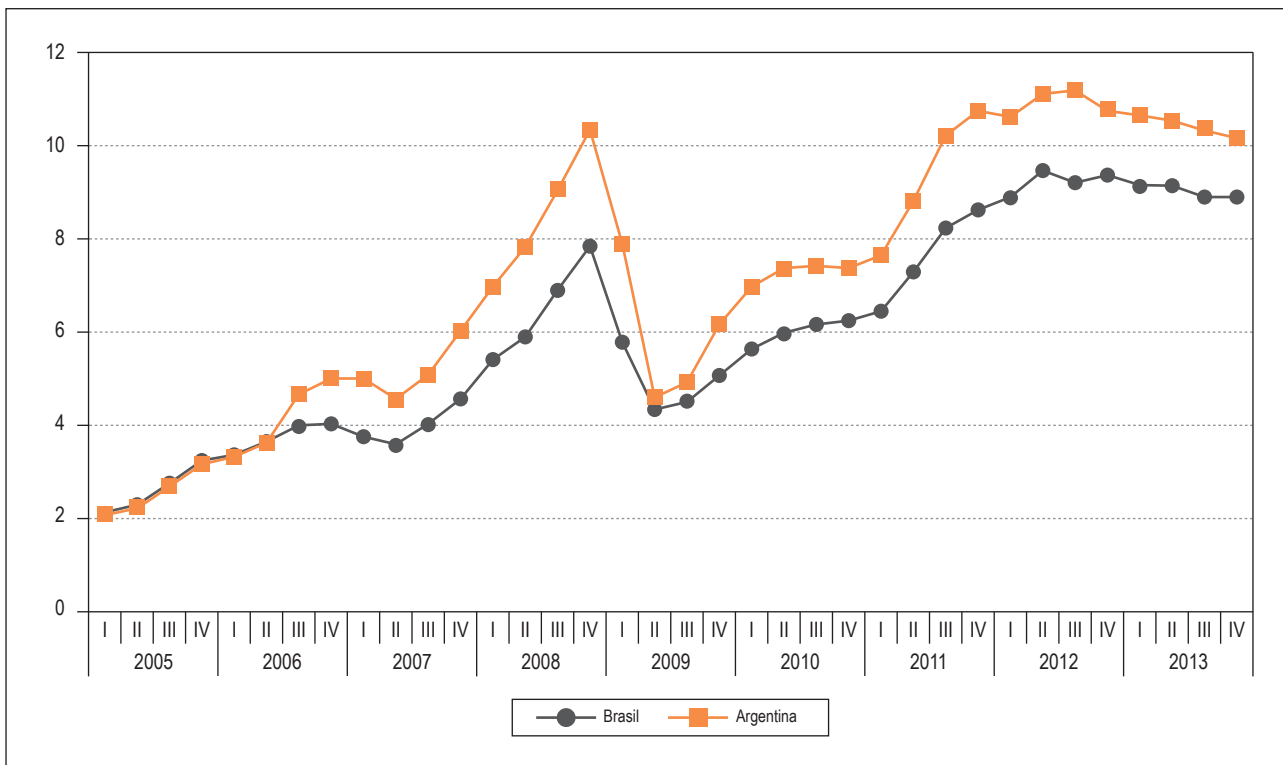
La importancia del IDH en la estructura de ingresos de la economía está fundada en la transferencia de recursos a distintos niveles del Gobierno. Estos recursos transferidos a los niveles subnacionales ascendieron notablemente producto de una mayor recaudación en 2008. De los cuales el 40% es transferido a las entidades territoriales con el propósito de promover y consolidar un cambio en la matriz productiva, situación que presenta dificultades y/o obstáculos para

sentar las bases de un cambio en la estructura productiva del Estado. Sin embargo, en un estado social cuya perspectiva de suplir las necesidades básicas de la sociedad surge la pregunta: ¿Cómo lograr un desarrollo equilibrado entre lo económico y social?

Al igual que el gobierno central, los gobiernos subnacionales aumentaron sus ingresos por regalías, el IDH y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). En la gestión 2013 se transfirió 14.470 millones de bolivianos a los municipios, y 9.336 millones de bolivianos a las gobernaciones departamentales (Gráfico 3).

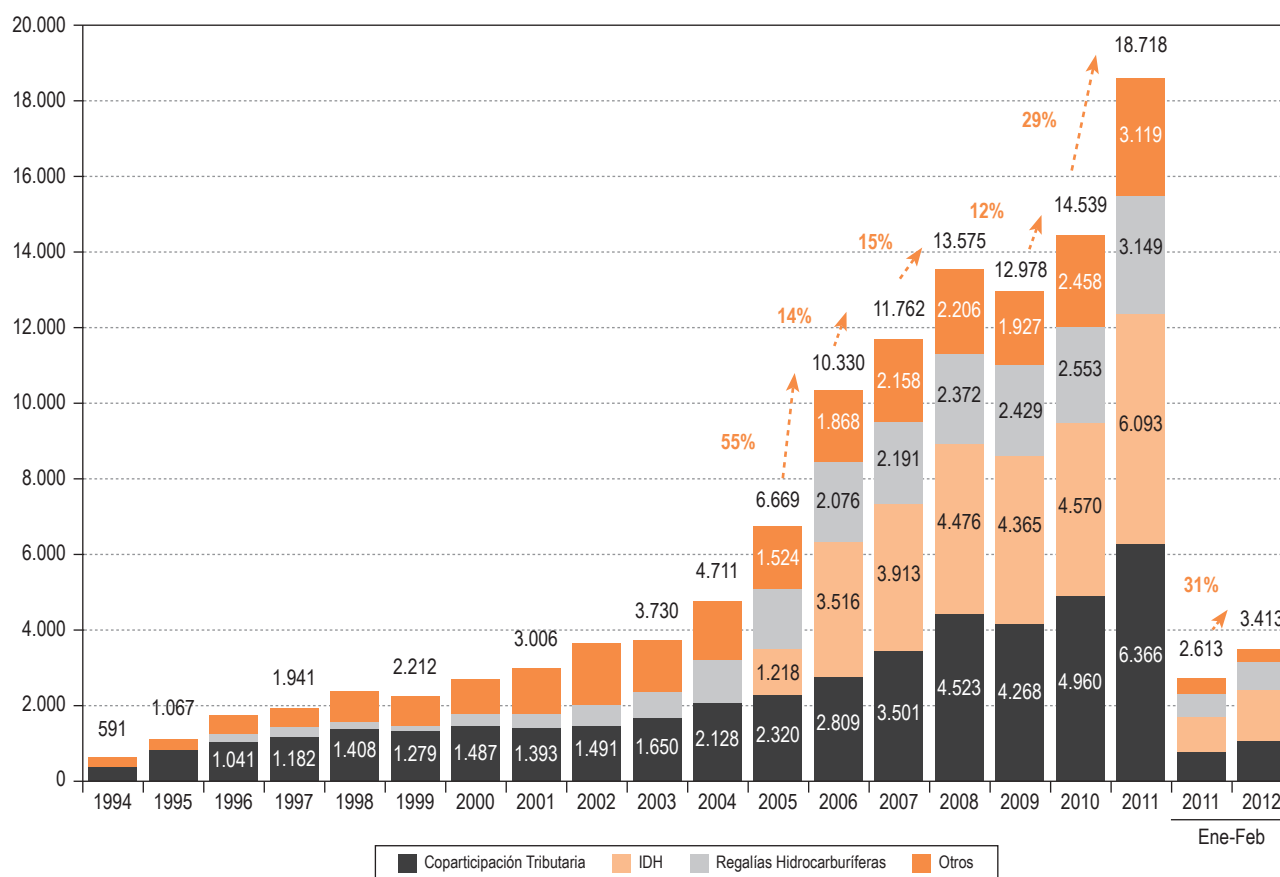
A pesar de que los gobiernos subnacionales son criticados por su débil capacidad institucional y el marco normativo que limita su accionar, éstas entidades territoriales, desde la

Gráfico 2
Precios de exportación
(En \$US/MMBTU)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Gráfico 3
Ingresos regionales por transferencias a gobiernos departamentales, municipales y universidades por tipo de ingreso, 1994-2011
 (En millones de bolivianos)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

gestión 2011, aumentaron su capacidad de gasto en capital, priorizando mejoras en sus construcciones y la compra de activos fijos, ejecutando el 39% del total de los recursos presupuestados para la inversión.⁸

COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La inversión pública debe constituirse en un mecanismo clave para aumentar la dinámica económica y en determinados casos mejorar las condiciones de vida de la población, esto se refleja en los niveles de inversión y en la priorización de los sectores productivos y sociales.

En principio, el rol del Estado debe ser la inversión en todos aquellos sectores que no son atractivos para el sector privado, como ser los rubros de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, electricidad, telecomunicaciones o infraestructura vial.⁹

El 2013 la inversión pública marcó el record de 3.780,7 millones de dólares, un 30,5% más con relación al ejecutado el 2012. Por sector, se evidencia que el extractivo toma mayor participación sobre el total de la inversión pública, llegando a representar el 20%, dejando en segundo plano la inversión dirigida a reactivar

y fortalecer la producción de pequeñas unidades productivas, articular y fortalecer otro tipo de estructuras productivas como las indígenas comunitarias. Es así que la inversión de apoyo a la producción es constante durante el periodo (2008-2013), sobre el total de la inversión programada y ejecutada.

Por su parte, la inversión social presentó una incidencia de 7,5%, a razón del gasto realizado en áreas de urbanismo y vivienda, educación y cultura, saneamiento básico y salud y seguridad social. Asimismo, en el 2013, la inversión en transportes presenta un decrecimiento en su

participación sobre el total de la inversión de 39,49% a 28,64%. Aunque en estas áreas, como señala el estudio coordinado por Grebe¹⁰, no tiene un efecto inmediato sobre el crecimiento económico, pero genera una elevadísima rentabilidad social que es esencial para encarar la reducción de la pobreza (Cuadro 2).

Asimismo, es destacable que el 82% (3.098.006 millones de dólares) de la inversión pública fue financiada con recursos internos que, en contraste, sólo el 18% (682 millones de dólares) se atribuye a recursos externos. Las principales fuentes de financiamiento internas fueron: los recursos propios (1.9053 millones de dólares), el IDH (531.777 millones de dólares), las regalías (949.602 millones de dólares) y el Tesoro General de la Nación (565.127 millones de dólares). Toman una mayor participación los recursos provenientes de los ingresos por hidrocarburos como las regalías que aumentaron, su participación, un 300% más la gestión 2012, cambiando durante este tiempo la fuente principal de financiamiento.

A nivel institucional, la inversión ejecutada por las gobernaciones y municipios tuvo una tasa de

Los ingresos de la economía nacional están sujetos o condicionados al comportamiento del sector extractivista, principalmente hidrocarburífero.

crecimiento más alta, de 42% y 36%, respectivamente.

FONDO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y SOLIDARIO

Bajo el contexto de una recaudación tributaria mayor, proveniente del IDH, la necesidad de prever y dar continuidad al financiamiento de proyectos estratégicos, para reducir la vulnerabilidad y volatilidad de financiamiento de competencias a nivel Central, Departamental y Local, así como, las desigualdades tanto económicas y sociales entre actores y territorios, la Ley Marco de Autonomías define, en su Art. 117, la constitución

del Fondo de Desarrollo Productivo y Social a partir de las recaudaciones adicionales percibidas por el IDH. Sin embargo, cabe mencionar que el IDH está condicionado, según el marco legal¹¹, a determinadas áreas de desarrollo, como Educación, Salud, Renta Dignidad, Fomento al Desarrollo Económico Local y Promoción de Empleo, Seguridad Ciudadana, Proyectos de Inversión en Salud, Caminos Vecinales y contraparte en Electrificación.

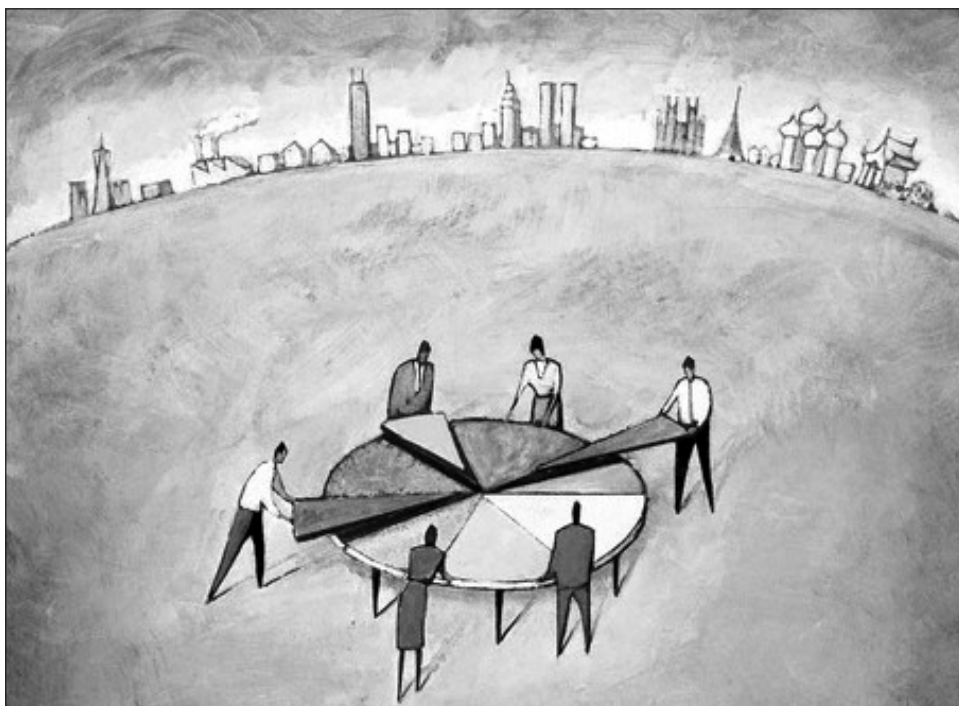
Entre el 2012 y 2013 este impuesto tuvo un comportamiento positivo, creciendo en 28% (3.431 millones de bolivianos), y en relación a la gestión 2010 recaudó alrededor de 8.799 millones de bolivianos, principalmente como resultado de los precios de gas natural y por un incremento leve en los volúmenes exportados de gas natural, tanto a Brasil como Argentina (Gráfico 4).

La Ley Marco de Autonomías y de Descentralización (LMAD), en su Capítulo VI, establece que es competencia del Gobierno Central en coordinación con los Gobiernos Territoriales la constitución de este Fondo, el mismo será implementado mediante ley específica.

Después de cuatro años de vigencia de la LMAD hasta la fecha no se han normado la Constitución y los mecanismos de su funcionamiento. Esto podría depender del debate pendiente sobre el pacto fiscal que se enmarca en la apropiación y distribución de la riqueza proveniente de la extracción y explotación de los recursos naturales no renovables.

Sobre el financiamiento del FDPS el nivel central, en coordinación con las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs), constituirá el Fondo a partir de la recaudación adicional del Impuesto Directo a los Hidrocarburos según lo programado en el Presupuesto General del Estado (Cuadro 3).

En este sentido, desde la gestión 2010, fecha en la que se promulga la LMAD el TGE ha captado 15.332 millones de bolivianos adicionales a lo programado, a razón del incremento sustancial de los precios de exportación, lo cual permite constituir el FDPS a los fines programados por la Ley básica.

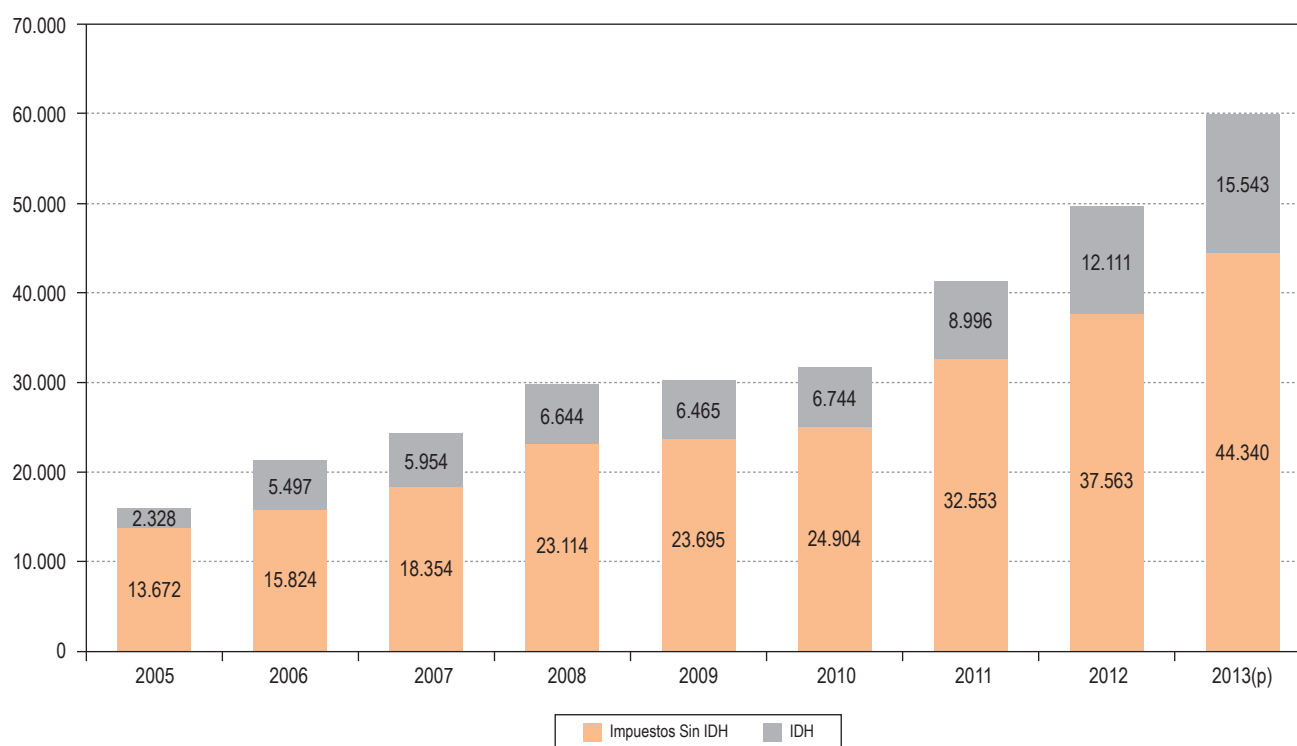


Cuadro 2
Inversión Pública por sectores⁽¹⁾
 (En miles de dólares) (2008-2013)

	En miles de dólares						Participación %					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Extractivos	46.867	79.167	136.436	397.405	557.584	692.158	3,5	5,5	9,0	18,2	19,4	18,3
Apoyo a la producción	170.729	169.877	160.400	233.810	363.440	415.408	12,6	11,8	10,5	10,7	12,6	11,0
Infraestructura	649.582	694.342	724.602	959.748	1.155.113	1.502.591	48,1	48,2	47,6	44,0	40,2	39,7
Sociales	427.328	475.328	471.701	566.153	729.584	1.084.300	31,6	33,0	31,0	26,0	25,4	28,7
Otros	56.714	20.688	27.982	24.431	68.120	86.271	4,2	1,4	1,8	1,1	2,4	2,3
Total	1.351.220	1.439.402	1.521.120	2.181.547	2.873.840	3.780.729	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Vice ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Gráfico 4
Recaudación Tributaria 2005-2013
 (En millones de Bs.)



Fuente: Memoria de Economía y Finanzas Públicas, 2014.

Cuadro 3
Comportamiento de la recaudación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

Gestión	Presupuesto de Recaudación por IDH según PGE (En millones de Bs.)	Recaudación por IDH (En millones de Bs.)	Incremento Presupuestario	
			Nominal	%
2008	5.584,76	6.643,52	1.058,76	18,96
2009	6.958,87	6.465,16	-493,71	-7,09
2010	4.553,92	6.744,31	2.190,39	48,10
2011	7.039,62	8.996,05	1.956,44	27,79
2012	6.933,74	12.111,15	5.177,41	74,67
2013	9.534,00	15.542,59	6.008,59	63,02

Fuente: Elaboración propia en base a datos PGE y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

2010, fecha en la que se promulga la LMAD el TGE ha captado 15.332 millones de bolivianos adicionales a lo programado, a razón del incremento sustancial de los precios de exportación.

En cuanto a los lineamientos de la constitución del Fondo de Desarrollo Productivo y Solidario, estos deberán promover el desarrollo productivo y la distribución equitativa de los beneficios de la explotación de los recursos, entre las Entidades Territoriales Autónomas, además como un mecanismo de reserva y estabilización del financiamiento estatal.

Entonces, la apuesta del FDPS consistirá en eliminar los criterios de distribución tomando en cuenta la capacidad de las instituciones y la ciudadanía como criterio de distribución; establecer un mecanismo de estabilización de las fuentes volátiles, y finalmente, considerar un mecanismo flexible de financiación para las autonomías indígenas que no afecte en alto grado la estabilidad financiera de los otros niveles.

Con el propósito de aumentar los niveles de ejecución el nivel Central del Estado estableció, en la Ley del Presupuesto General de Estado 2013, algunos artículos que buscan agilizar la ejecución de proyectos de inversión; con esta disposición, los GAD pudieron registrar en su presupuesto de la gestión 2013 los saldos de caja y banco del IDH, Fondo de Compensación Departamental, Regalías y Recursos Específicos. Además, la Ley mencionada faculta a los GAD a utilizar los recursos adicionales, como contraparte de proyectos recurrentes con el nivel Central del Estado a programas y

proyectos, de caminos, electrificación y vivienda, principalmente.

NOTAS:

1. “La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o sub-nacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central. De modo que la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración” 14. Aghón, Gabriel (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.
2. Servicio Estatal de Autonomías. *Estado de situación de las autonomías en Bolivia: Una mirada a tres años*.
3. Memoria de la economía boliviana 2013.
4. IDH que por Ley N° 3058 es un impuesto directo.
5. Achicamiento de la demanda interna, reflejada en la reducción de demanda de materias primas.
6. YPFB, *Audiencia Pública, Rendición de Cuentas*, enero de 2013.
7. Variación de precios de una canasta de tres tipos de Fuel Oil y una de diesel Oil.
8. Servicio Estatal de Autonomías. *Dossier Digital 2013 – Régimen Autonomico Económico Financiero (Año I – v. Camr 8.13)*.
9. Müller Costas, Herbert. *Construyendo el pacto fiscal*, mayo de 2013.
10. Horst Grebe, Mauricio Medinaceli, Rodrigo Fernández, Cristina Hurtado, *Los Ciclos Recientes en la Economía Boliviana. Una interpretación del Desempeño Económico Institucional (1989-2009)*. Fundación PIEB, La Paz, 2012.
11. Ley 3058 de 17/05/2005.



DIRECTOR: JAVIER GÓMEZ AGUILAR
PRODUCCIÓN EDITORIAL: UNIDAD DE COMUNICACIÓN Y GESTIÓN DE INFORMACIÓN



TEL.: 241 24 29 / FAX: (591-2) 241 46 25
AV. JAIMES FREYRE 2940/CASILLA 8630/LA PAZ-BOLIVIA
info@cedla.org/www.cedla.org
EL ARTÍCULO FIRMADO ES DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD DEL AUTOR