



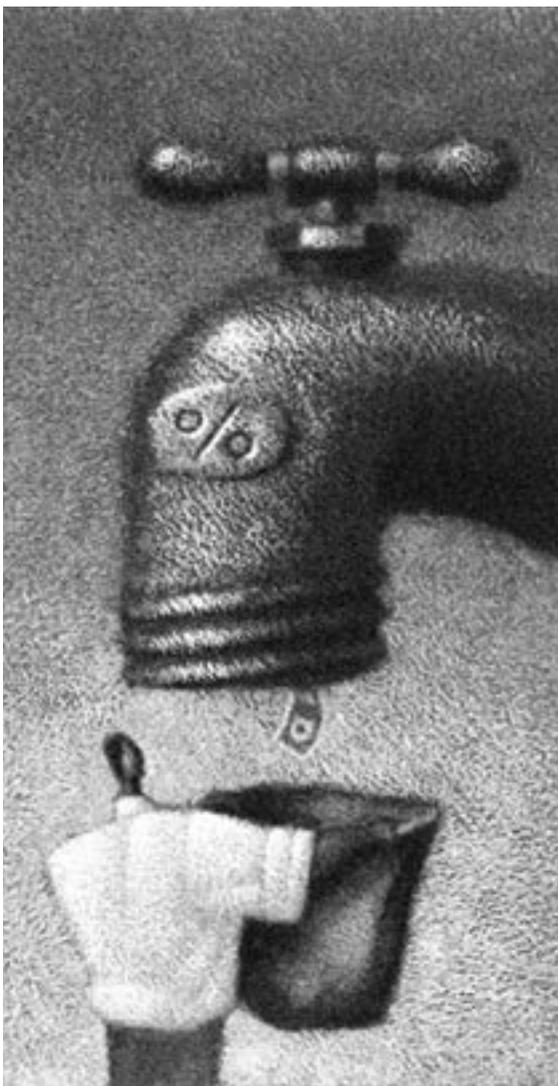
MARZO 2006



BOLETÍN DE SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS - SEGUNDA ÉPOCA - AÑO III - N°3

• **DISCRECIONAL E INEQUITATIVO** / En este número se exploran los intereses que estuvieron en juego en la aprobación de un impuesto que se muestra discrecional e inequitativo. La larga disputa por su distribución reflejó la debilidad institucional del Ejecutivo y la falta de legitimidad del Congreso previa al proceso electoral de diciembre de 2005, así como la cultura extremadamente rentista de las instancias regionales, indígenas originarias e instituciones como la Policía y las FFAA.

IDH: Un impuesto definido por intereses regionales y políticos



• **EL IDH PODRÍA NO GENERAR CRECIMIENTO NI REDUCIR LA POBREZA**

UNA RENTA QUE PUEDE DILUIRSE

La primera evidencia que resalta de la disputa por la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), cuya última escaramuza se libró contra los municipios y las universidades, es que el gran perdedor fue el Tesoro General de la Nación (TGN), pues ante las presiones sociales y debido también a los malos cálculos políticos del Ministerio de Hacienda de la gestión de Rodríguez Veltzé, cedió (perdió) aproximadamente 84 millones de dólares y ahora sólo recibirá el 32,5% de los ingresos provenientes de este impuesto. El resto será repartido entre varios "beneficiarios" que no aseguran su destino a planes, programas y proyectos de inversión pública en lugar de gasto corriente. Así se corre el riesgo de que esos ingresos se diluyan en el tiempo sin haber generado crecimiento ni haber conseguido que la pobreza retroceda un paso.

El IDH deviene de la promulgación de la actual Ley de Hidrocarburos (N° 3058). En el fondo, la Ley muestra la preeminencia de los criterios de rentabilidad capitalista por sobre los de la necesidad social, la continuación de la orientación exportadora por encima del objetivo de la industrialización y la defensa de las ganancias de las empresas transnacionales en desmedro de la apropiación estatal de la renta petrolera. Sin embargo, pese a esta orientación, el presente análisis considera que el aprovechamiento de los ingresos que provienen de este impuesto puede ser la palanca para el desarrollo industrial del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

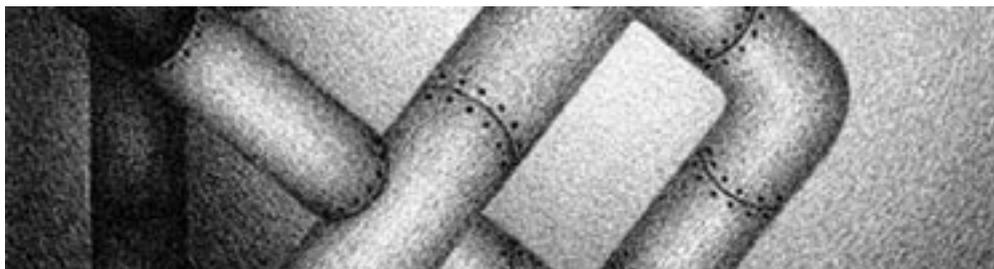
Esta preocupación, aparentemente reciente, ha sido identificada por los nuevos encargados de la política económica nacional, que pretenden replantear la Ley 3058, incidiendo particularmente en el destino que se le dará a las recaudaciones del IDH, segura-

mente teniendo que enfrentar nuevamente a las instancias del Estado ahora beneficiadas con este nuevo impuesto.

UNA PREGUNTA, UN IMPUESTO

Siguiendo lo dispuesto por el Referéndum del 18 julio de 2004 —una de las acciones impuestas por los movimientos sociales que en octubre de 2003 expulsaron al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y que supuestamente definiría la nueva política de Estado en el tema hidrocarburos—, el Gobierno de Carlos Mesa abrogó la anterior Ley de Hidrocarburos (N° 1689) y procedió a elaborar la normativa que pondría en vigencia lo establecido en la pregunta 5 de la consulta popular.

Esta pregunta, que recibió el "sí" del 45% del voto ciudadano, a la letra decía: "¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que:



- cubra el consumo de gas de las bolivianas y los bolivianos;
- fomente la industrialización del gas en territorio nacional;
- cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50% del valor de la producción del gas y el petróleo en favor del país;
- destine los recursos de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos?.

En consecuencia, el 31 de julio de 2004 el presidente Carlos Mesa presentó una Ley de Hidrocarburos "simplificada" en la que planteaba la creación del discutido Impuesto Complementario a los Hidrocarburos (ICH), con el que se llegaría progresivamente al 32%, que sumado al 18% de regalías alcanzaría el 50% comprometido.

FUERZAS POLÍTICAS Y REGIONALES

Entre 2004 y 2005, alrededor de diez meses, los parlamentarios debatieron la nueva

Ley de Hidrocarburos, lo que culminó en acuerdos políticos y regionales en ambas cámaras legislativas, y en el desistimiento del Poder Ejecutivo de defender su proyecto.

En ese momento habían tres opciones para redactar el artículo 57 de esta nueva Ley: aplicar el ICH, propuesto por el gobierno de Mesa; aplicar el 50% de regalías, planteada por el Movimiento al Socialismo (MAS); y una "intermedia" que planteaba 18% de regalías y 32% de un Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), propuesta por el presidente de la Cámara de Diputados, Mario Cossío, que fue la aprobada. Así se promulgó la polémica Ley 3058 (mayo de 2005).

Según cálculos del Ministerio de Hacienda, el valor promedio de la producción de hidrocarburos para el periodo 2006 alcanzará a 1.416 millones de dólares, una renta que según el artículo 57 de la nueva Ley, debería distribuirse entre las prefecturas y el Tesoro General de la Nación (TGN), donde se incluían a los municipios, las universidades, los pueblos indígenas, la Policía y las Fuerzas Armadas.

En esta distribución no se tomó en cuenta el principio de coparticipación tributaria y los mismos congresales comentaron que esto había sido un error; pero que se actuó así porque las presiones por considerar a las "regiones" con una "visión prefectural" fueron muy fuertes.

Cálculos del Ministerio de Hacienda² indican que del total de la producción nacional de hidrocarburos para 2005 y 2006, el 64,4% es producido por Tarija, el 18,1% por Santa Cruz, el 14,7% por Cochabamba y el 2,8% por Chuquisaca.

Por tanto, el departamento más beneficiado tanto por regalías como por el IDH sería Tarija, por ser el mayor productor; seguido de Santa Cruz. Como se verá más adelante, Chuquisaca, por su pequeña producción, sería desfavorecida, incluso respecto a los departamentos no productores.

REGALÍAS EN DISPUTA

El artículo 52 de la Ley 3058 fija el pago mensual de regalías de las empresas petrole-

ras sobre su producción fiscalizada, ya sea en dólares americanos o su equivalente en bolivianos, cuya distribución aparece desagregada en el Cuadro N° 1.

Con los niveles de producción actuales, se observa que las regalías favorecerán con el 11% (unos 155,8 millones de dólares) a los departamentos productores de Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca; en tanto que el Fondo Compensatorio, destinado a los departamentos no productores, sólo beneficiaría a Beni y Pando con apenas el 1% (unos 14 millones de dólares), no habiendo sido considerados en este fondo otros departamentos con serias necesidades de inversión, como Potosí y Oruro.

El TGN se beneficiará con el 6% de las regalías, unos 85 millones de dólares de libre disponibilidad que bien pueden ser utilizados para inversión pública o, lo que también podría suceder y quizá es lo más probable, para gasto corriente, transgrediendo de esta manera el mandato del Referéndum.

IDH, EL IMPUESTO DE LA DISCORDIA

El artículo 53 de la Ley 3058 crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que se aplicará en todo el territorio nacional a la producción de hidrocarburos en "boca de pozo", medido y pagado como las regalías.

El artículo 55 establece que la base imponible del IDH es idéntica a la correspondiente a regalías y se aplica sobre el total de los volúmenes de hidrocarburos producidos. La alícuota del IDH es del treinta y dos por ciento (32%) del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización, se aplica de manera directa no progresiva sobre el cien por ciento (100%) de los volúmenes de hidrocarburos medidos en el punto de fiscalización.

En este sentido, la nueva Ley pretende que la sumatoria de los ingresos establecidos del 18% por regalías y 32% del IDH, no debería ser en ningún caso menor al cincuenta por ciento (50%) del valor de la producción de los hidrocarburos a favor del Estado boliviano, a precios efectivamente pagados en el mercado interno y exportaciones.

Según el artículo 57, el IDH será distribuido de la siguiente manera:

- "Cuatro por ciento (4%) para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada.
- Dos por ciento (2%) para cada departamento no productor.

Cuadro N° 1

DISTRIBUCIÓN ANUAL DE REGALÍAS - ESTIMACIÓN 2006 SEGÚN LEY DE HIDROCARBUROS (En millones de dólares)

| | | |
|---|------------|--------------|
| Valor de producción 2006 | 100% | 1.416,0 |
| Regalías | 18% | 254,9 |
| Departamentos Productores | 11% | 155,8 |
| Tarija (64,4% producción nacional) | 7,1% | 100,3 |
| Santa Cruz (18,1% prod. nacional) | 2,0% | 28,2 |
| Cochabamba (14,7% prod. nacional) | 1,6% | 22,9 |
| Chuquisaca (2,8% prod. nacional) | 0,3% | 4,4 |
| Fondo Compensatorio (No Productores) | 1% | 14,2 |
| Beni | 0,67% | 9,5 |
| Pando | 0,33% | 4,7 |
| TGN | 6% | 85,0 |

Fuente: Proyecciones de Valor de Producción según PGN 2006. Producción departamental, según porcentajes estimados y descritos en el documento "Propuesta Modificación de la distribución del IDH" del Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

Cuadro N° 2

**DISTRIBUCIÓN ANUAL DEL IDH - ESTIMACIÓN 2006
SEGÚN LEY N° 3058 Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 28223
(En millones de dólares)**

| | | | |
|------------------------------------|---------------|---------------|--------------|
| Producción estimada | 100% | 1.416,0 | 100% |
| Recaudación IDH | 32% | 453,1 | 100% |
| Deptos. Productores | 4% | 56,6 | 12,5% |
| Tarija (64,4% producción nacional) | 2,6% | 36,4 | 8,0% |
| Santa Cruz (18,1% prod. nacional) | 0,7% | 10,3 | 2,3% |
| Cochabamba (14,7% prod. nacional) | 0,6% | 8,3 | 1,8% |
| Chuquisaca (2,8% prod. nacional) | 0,1% | 1,6 | 0,4% |
| Deptos. No Productores | 10% | 141,63 | 1,25% |
| La Paz | 2% | 28,3 | 6,25% |
| Potosí | 2% | 28,3 | 6,25% |
| Oruro | 2% | 28,3 | 6,25% |
| Beni | 2% | 28,3 | 6,25% |
| Pando | 2% | 28,3 | 6,25% |
| Compensación | | | |
| Chuquisaca - Santa Cruz - Cbba. | 4,6% | 64,7 | 14,3% |
| Total para departamentos | 18,6% | 262,9 | 58,0% |
| TGN | 13,43% | 190,2 | 42,0% |

Fuente: Proyecciones de Valor de Producción según PGN 2006.

Producción departamental, según porcentajes estimados y descritos en el documento

"Propuesta Modificación de la distribución del IDH" del Ministerio de Hacienda.

Elaboración propia.

c) En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el Tesoro General de la Nación nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el departamento no productor que recibe el mayor ingreso por concepto de coparticipación en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

d) El Poder Ejecutivo asignará el saldo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos a favor del TGN, pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas, de los municipios, universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros.

Todos los beneficiarios destinarán los recursos recibidos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo³.

Asimismo, el Decreto Supremo N° 28223, reglamentaba el artículo 57 de la Ley y establecía que la compensación a los departamentos no productores debía realizarse de la siguiente manera:

1. "Para el cálculo de la nivelación de ingresos entre un departamento productor de hidrocarburos con un ingreso menor al de un departamento no productor, establecido en el

inciso c) del artículo 57 de la Ley N° 3058, la recaudación por regalía departamental equivalente al 11% de la producción, y el 31,25% de la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH, formarán parte del ingreso total por departamento productor, que será comparada con el monto percibido del 2% para cada departamento no productor.

2. Para este efecto, se estimará una compensación a los departamentos productores de hidrocarburos que será inscrito en los presupuestos anuales y el Tesoro General de la Nación asignará recursos mensuales con cargo a conciliaciones que determinen el monto definitivo⁴.

Esto significa que el Fondo de Compensación Departamental sólo se aplicaba para el departamento de Chuquisaca, pues era el único departamento productor que sumadas sus asignaciones por regalías e IDH, recibía menos que un departamento no productor por IDH.

Como muestra el Cuadro N° 2 —que refleja la distribución definitiva del IDH—, la Prefectura de Tarija nuevamente es la que recibiría mayores recursos, 36,4 millones de dólares que triplican a los de Santa Cruz, la segunda Prefectura "productora" que reci-

be mayores recursos por el IDH. Los diputados de la gestión legislativa anterior, entusiastas amantes de sus regiones, "se asignaron" una notable cantidad de dinero en la Ley sin conocer siquiera el grado de ejecución y eficiencia que tienen el día de hoy sus prefecturas.

El otro porcentaje favorece a los cinco departamentos no productores, repartido en forma lineal, seguramente elaborado por otros diputados que por mandato de sus regiones y sin tomar en cuenta ningún criterio poblacional o índice de desarrollo humano alguno, asignaron la misma cantidad de recursos tanto para la Prefectura de Pando como para la de La Paz.

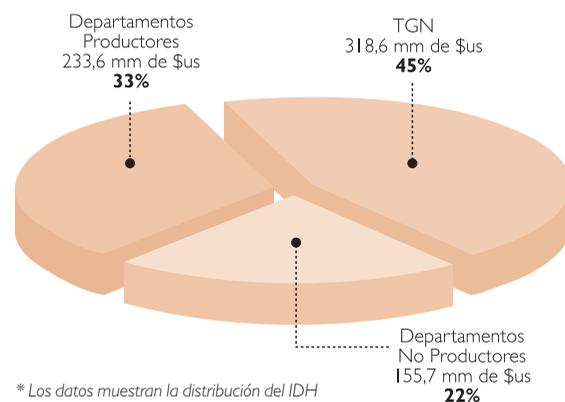
¿QUIÉN TENÍA LA PLATA?

El Gráfico 1 muestra la distribución de regalías e IDH, donde el TGN, según la Ley aprobada en el Congreso, se beneficiaría o tendría que recibir el 45% (unos 318,6 millones de dólares) de las recaudaciones por estos conceptos que, contraviniendo el resultado del Referéndum, servirían para cumplir la meta del TGN de no sobrepasar el 5% de déficit fiscal.

Como segundos beneficiarios están los departamentos productores, que recibirán el 33% de estos recursos (aproximadamente 233,6 millones de dólares, de los cuales alrededor de 137 millones son para Tarija).

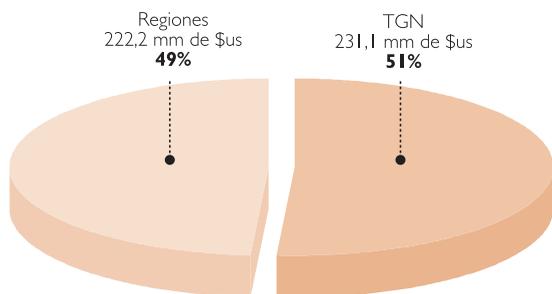
Los departamentos no productores recibirán el 22%, equivalente a unos 155,7 millones de dólares. De este monto y a pesar de contar con menos habitantes, los departamentos de Beni y Pando recibirán más recursos que los tres departamentos del altiplano.

Gráfico N° 1
LEY N° 3058 Y D.S. 28223
DISTRIBUCIÓN REGALÍAS (18%) E IDH (32%)*



* Los datos muestran la distribución del IDH antes de la promulgación del D.S. 28421.

Gráfico N° 2
DIVISIÓN ANUAL DEL IDH SEGÚN
LEY 3058 - D.S. 23228. ESTIMACIÓN ANUAL 2006*



* Los datos muestran la distribución del IDH antes de la promulgación del D.S. 28421.

El Gráfico N° 2 es elocuente, de los 453,1 millones de dólares que esperaba recibir el Ministerio de Hacienda por concepto de IDH, el 49% sería asignado a las regiones a través de las prefecturas y el 51% al TGN.

¿QUIÉN TIENE LA PLATA AHORA?

Pero entonces emergió un nuevo frente de conflicto: las regiones, los municipios y las universidades reclamaban, a través de movilizaciones, huelgas de hambre y bloqueos camineros, una mayor tajada de los ingresos por el IDH.

Sin embargo, apenas aprobada la Ley, el movimiento municipalista había logrado acuerdos con congresales, tramitando la aprobación de un proyecto de ley (Ley N° 879) que modificaba el Art. 19 de Participación Popular, incluyendo al IDH como impuesto N° 9 de los impuestos "coparticipables". Este proyecto, que proponía el respeto del principio de Coparticipación Tributaria a municipios y universidades, no fue finalmente aprobado en la Cámara de Senadores.

El Ministerio de Hacienda planteó dividir el monto del IDH (453,1 millones de dólares para 2006) en 50% para las regiones (226,5 millones de dólares) y 50% para el TGN. Con esto, el TGN sólo sacrificaba 1% de la asignación que le daba el D.S. 28223. Del 50% para las regiones, el 75% (unos 169,9 millones de dólares) era para las prefecturas, el 20% (45,3 millones) para los municipios y el 5% (11,3 millones) para las universidades. Es decir, exactamente la mitad del monto igual a la coparticipación demandada por los municipios y las universidades.

Asimismo, se abrió un nuevo frente de protesta, el de las regiones. Los diputados, encabezados por la bancada cruceña, interpretaban que el artículo 57 establecía que la

compensación a los departamentos productores debía darse a cualquier departamento que recibiera menos que un productor por concepto de IDH exclusivamente, sin incluir regalías. El D.S. 28223 dejaba erróneamente fuera de la compensación a Santa Cruz y Cochabamba, siendo el Fondo de Compensación, en realidad, de 64,7 millones de dólares para tres departamentos y no de 20,5 millones sólo para Chuquisaca.

Presionado por varios frentes, el gobierno de Rodríguez Veltzé presentó su última propuesta, incrementando este Fondo, cambiando radicalmente la división del IDH en 42% para el TGN y 58% para las regiones.

Según la propuesta gubernamental, este 58% (unos 262,8 millones de dólares) debía distribuirse: 33% (149,5 millones) para las prefecturas, 20% (90,6 millones) para los municipios y 5% (22,6 millones) para las universidades. Los municipios habían conseguido ese 20% con una salvedad, según acuerdo con los congresales: el Ministerio dividiría ese monto y el 5% de las universidades en forma lineal, es decir entre los nueve departamentos, lo que equivalía a una asignación de 9,7 millones de dólares por departamento, lejos de lo que supondría una distribución que tome en cuenta el criterio poblacional, principio de la Coparticipación Tributaria.

De modo que la división de los 90,4 millones de dólares resultaba en una asignación de 9,7 millones de dólares tanto para los municipios de Pando, que de seguir el criterio poblacional obtendrían poco más de 500 mil dólares, o los de Oruro, que iban a conseguir 4 millones, como para los municipios de La Paz, que resultaban afectados pues debían

recibir 25 millones, o los de Santa Cruz, que recibirían más de 22 millones.

Para compensar ese déficit, el Ministerio de Hacienda creaba un Fondo de Compensación del 2% del IDH (unos 9 millones de dólares provenientes del 42% asignado al TGN, razón por la que el TGN se quedaba sólo con el 40%). El déficit que afectaba principalmente a los municipios y universidades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, alcanzaba a 43,2 millones, lejos de los 9 millones que ofrecía el gobierno.

El gobierno se había rehusado, pues tenía previsto, y lo había dicho públicamente, que estos recursos contribuirían a mantener la salud del TGN, es decir que, como se dijo anteriormente, servirían para no sobrepasar el 5% de déficit fiscal, aun cuando esto signifique quebrantar el artículo 57 de la nueva Ley de Hidrocarburos y la Ley del Referéndum.

Finalmente, como se hizo ya costumbre en el país, el gobierno nuevamente tuvo que ceder ante la presión social ejercida por esos sectores. De modo que se cambió el Fondo de Compensación para los municipios de Cochabamba, La Paz y Santa Cruz, incrementándolo a 5% (equivalente a unos 22,6 millones de dólares)⁵. El saldo, que hará que alcance el Fondo a 43,2 millones de dólares (9,53% del IDH), fue reglamentado por Ley N° 3322 del 16 de enero de 2006, según el último acuerdo alcanzado por el movimiento municipalista con el Senado.

Según este acuerdo, dentro de la distribución del IDH para el año 2006, 35,9% correspondería al TGN, 24,8% a los municipios, 33% a las prefecturas y 6,2% a las universidades. Pero al completarse el Fondo de Com-

Cuadro N° 3

MATRIZ DE ESCENARIOS DE NEGOCIACIÓN (En millones de dólares)

| Instancia | A) Ley 3058 | B) Coparticip. Proj. Ley 879 | C) Acuerdo Final | Diferencia (A-C) |
|--------------------|--------------|------------------------------|------------------|------------------|
| TGN | 231,1 | 174,3 | 147,1 | -84,0 |
| Prefecturas | 222,0 | 165,5 | 149,5 | -72,5 |
| Municipios | 0,0 | 90,6 | 125,2 | |
| Asignación directa | | | 90,6 | |
| Compensación | | | 34,6 | |
| Universidades | 0,0 | 22,7 | 31,3 | 31,3 |
| Asignación directa | | | 22,7 | |
| Compensación | | | 8,6 | |
| Total | 453,1 | 453,1 | 453,1 | |

Elaboración propia.

pensación hasta diciembre de 2007, hasta el 9,53% para los tres departamentos del eje, esta distribución varía.

Como muestra el Gráfico 3, y a pesar de la rigidez e intransigencia del anterior Ministerio de Hacienda, el gran perdedor de todo este proceso de tira y afloja fue el TGN, pues para el año 2008 su porcentaje de participación caerá a 32,5%, el de los municipios subirá a 27,6%, el de las prefecturas se mantendrá en 33% y el de las universidades aumentará ligeramente hasta 6,8%.

El Ministerio de Hacienda compensó esta pérdida transfiriendo nuevas competencias a las prefecturas y municipios, tratando de liberar de algún gasto al TGN. Pero de principio se puede advertir que los gastos más fuertes, como son las planillas de salarios de educación y salud, no podrán ser transferidos.

El Cuadro 3, que compara los escenarios de negociación en los que se movió la última disputa con los municipios y las universidades por los recursos del gas, muestra que el TGN perdió 84 millones de dólares al final de estas negociaciones, pues de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos debía recibir 231 millones de dólares y ahora sólo obtendrá 147 millones (incluyendo el Fondo de Compensación de 9,53%).

Esta es una muestra tangible de la falta de políticas nacionales, de planificación estratégica y de visión de futuro que adolece el país. Es una muestra dolorosa de la intransi-

gencia, incoherencia y manoseo de los recursos del país debido a intereses políticos, regionales y personales.

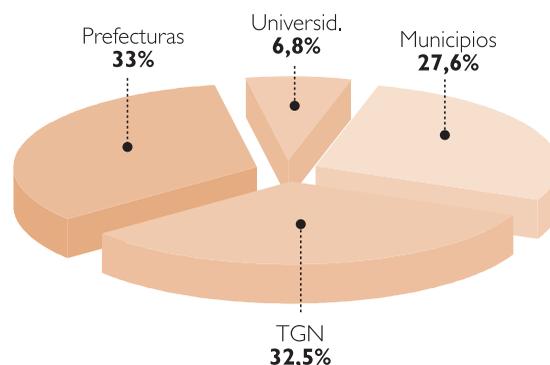
Las regiones, representadas por las prefecturas, municipios y universidades, pelearon por recursos futuros, abstractos, sin dar mayores razones y objetivos de uso. El Ministerio de Hacienda sólo previó los recursos para paliar los innumerables gastos corrientes del TGN a corto plazo. Todas las instancias negociantes olvidaron, por ejemplo, que la nueva Ley dictaminó el fortalecimiento de YPFB pero no asignó recursos para tal propósito, ¿acaso no era el IDH el instrumento para consolidar un YPFB fuerte? Este es un ingreso importante (453,1 millones de dólares estimados para 2006), similar al promedio de inversión pública en los últimos cinco años en nuestro país.

INEQUIDAD REGIONAL

Hecha la distribución de recursos, lo que ahora preocupa es haber dotado semejante cantidad de recursos al ámbito regional conociendo las limitaciones de ejecución presupuestaria que tienen sus instancias administrativas, además de otras competencias que el Ministerio de Hacienda otorgó a prefecturas y municipios. Bajo este contexto, la Ley generó más interés en los políticos por ser Prefecto de Tarija que Presidente de la República.

En un estudio realizado para la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia), Marco Zapata observa dos fa-

Gráfico N° 3
DIVISION ANUAL DEL IDH - ACUERDO FINAL
ESTIMACION ANUAL 2008



lencias cometidas al elaborar la Ley: primero, que no se tiende a equilibrar la asignación de recursos entre departamentos productores y no productores, de ahí que Tarija aparece como el departamento que más recursos recibe tanto por regalías como por el IDH. En segundo lugar, los elaboradores de la Ley dieron por descontado que todos los departamentos del país, por lo menos los no productores, son iguales en todo y que por tanto se les debe asignar los recursos por igual, sin tomar en cuenta criterios poblacionales o de pobreza.

De acuerdo con el Cuadro 5, que muestra los ingresos totales (regalías más IDH) que obtendrán las regiones y el ingreso per

Cuadro N° 4

ACUERDO GOBIERNO - SENADO - MUNICIPIOS - UNIVERSIDADES
DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL RECURSOS DE HIDROCARBUROS (REGALÍAS - IDH)
(En millones de dólares)

| Departamento | Población | Asignación Total | % | IDH 32% | Regalías 18% | Per cápita | | |
|-----------------------|------------------|---------------------|---------------|--------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | | | | Del Total | Del IDH | De Regalías |
| Productores | 4.407.930 | 300,3 | 63,10% | 144,5 | 155,8 | 68,12 | 32,79 | 35,34 |
| Tarija | 391.226 | 136,7 | 28,73% | 36,4 | 100,3 | 349,44 | 93,04 | 256,40 |
| Santa Cruz | 2.029.471 | 72,0 | 15,14% | 43,8 | 28,2 | 35,49 | 21,60 | 13,89 |
| Cochabamba | 1.455.711 | 58,9 | 12,37% | 36,0 | 22,9 | 40,45 | 24,72 | 15,73 |
| Chuquisaca | 531.522 | 32,7 | 6,86% | 28,3 | 4,4 | 61,45 | 53,24 | 8,21 |
| No Productores | 3.866.395 | 175,6 | 36,90% | 161,4 | 14,2 | 45,42 | 41,75 | 3,66 |
| La Paz | 2.350.466 | 48,2 | 10,14% | 48,2 | 0,0 | 20,52 | 0,00 | 0,00 |
| Potosí | 709.013 | 28,3 | 5,95% | 28,3 | 0,0 | 39,91 | 39,91 | 0,00 |
| Oruro | 391.870 | 28,3 | 5,95% | 28,3 | 0,0 | 72,22 | 72,22 | 0,00 |
| Beni | 362.521 | 37,8 | 7,94% | 28,3 | 9,5 | 104,23 | 78,06 | 26,17 |
| Pando | 52.525 | 33,0 | 6,93% | 28,3 | 4,7 | 627,75 | 538,79 | 88,96 |
| Total | 8.274.325 | 475,9 | 100% | 306,0 | 169,9 | 57,51 | 36,98 | 20,54 |

Elaboración propia.

Montos con Fondo de Compensación del 9,53%.

Información del Ministerio de Hacienda.

cápita de cada departamento, se observa que los departamentos más afectados son los del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz).

De modo que, por ejemplo, mientras en La Paz se podría invertir un poco más de 20 dólares en cada habitante del departamento, en Tarija se dispondrá de casi 350 dólares para el mismo cometido y el pandino llegará hasta 627 dólares. En contraposición, uno de los departamentos más pobres, Potosí, seguirá siendo castigado y reci-

birá apenas 39,9 dólares de inversión por cada poblador, confirmando que no existe memoria cuando se trata de intereses regionales.

INGRESOS PREFECTURALES DISPARES

El Cuadro 5, que consigna los ingresos por prefecturas previstos en el Presupuesto General de la Nación 2005 sin contar las nuevas recaudaciones que generará la implementación del IDH, se observa que antes de la pro-

mulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos, Tarija y Pando eran los departamentos que contaban con más recursos per cápita mientras La Paz, Santa Cruz y Potosí eran los que menos recibían.

Según la asignación del PGN 2005, cada habitante de Tarija poseía 21 veces más recursos que un habitante de la sede de gobierno y 11 veces más que un cruceño, y un pandino tenía ocho veces más que un paceño.

Esta inequitativa situación será ahora profundizada con los casi 150 millones de dólares provenientes del IDH que engrosarán los presupuestos prefecturales de las regiones ya favorecidas, ahondando las diferencias en la redistribución de los ingresos del Estado, como describe el Cuadro 6.

Entonces, si antes un pandino disponía ocho veces más recursos que un paceño, con el IDH esta diferencia se triplicará y llegará a tener 25 veces más, contradiciendo cualquier teoría de centralismo y favoritismo hacia los departamentos del eje central. De modo que cualquier habitante del país poseerá mayores recursos departamentales que los pobladores de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, aun cuando estos departamentos concentran más del 70% de la población del país.

PREFECTURAS, ¿NUEVO BOTÍN POLÍTICO?

Más angustiante aún es pensar que los recursos del IDH estén siendo destinados principalmente a las prefecturas, instituciones descreditadas por haberse convertido en botín político y que hoy gozan del respaldo del voto. Por ejemplo, en el caso de la Prefectura de Tarija, sus ingresos se incrementarán en 24% y el nuevo prefecto dispondrá de más de 100 millones de dólares para un departamento de 390 mil habitantes, sin tener aún una visión económica de mediano plazo y objetivos claramente definidos.

Y si la situación del destino de los recursos asignados a Tarija es complicada, causa alarma saber que los presupuestos de Pando, Beni, Oruro, Potosí y Chuquisaca se incrementarán entre 100% y 200%, y conociendo cómo funcionan sus aparatos administrativos, corren el riesgo de convertirse en nuevos botines políticos. El riesgo es más alto si se recuerda que no hay todavía ninguna ley específica que controle los gastos de las prefecturas.

Por tanto, el actual Ministerio de Hacienda debería preocuparse no solamente por transferir o dotar de nuevas competencias a

Cuadro N° 5

PGN 2005 - PRESUPUESTO DE INGRESOS A PREFECTURAS PREVIO A CREACIÓN DEL IDH (En millones de dólares)

| Departamento | Población Censo 2001 | IEHD | Regalías | Fondo de Comp. | Total Ingresos | Per cápita \$us |
|--------------|----------------------|-------|----------|----------------|----------------|-----------------|
| Bolivia | 8.274.325 | 47,69 | 148,50 | 22,10 | 218,29 | 26,38 |
| La Paz | 2.350.466 | 9,45 | 0,7 | 12,8 | 22,95 | 9,76 |
| Chuquisaca | 531.522 | 4,19 | 6,0 | 1,1 | 11,29 | 21,24 |
| Santa Cruz | 2.029.47 | 8,48 | 26,4 | 3,1 | 37,98 | 18,72 |
| Cochabamba | 1.455.71 | 6,87 | 21,5 | 1,4 | 29,77 | 20,45 |
| Tarija | 391.226 | 3,76 | 74,4 | 0 | 78,16 | 199,78 |
| Potosí | 709.013 | 4,73 | 3,3 | 2,9 | 10,93 | 15,41 |
| Oruro | 391.870 | 3,76 | 4,4 | 0,8 | 8,96 | 22,86 |
| Beni | 362.521 | 3,65 | 7,8 | 0 | 11,45 | 31,59 |
| Pando | 52.525 | 2,79 | 4,0 | 0 | 6,79 | 129,32 |

Fuente: Datos PGN aprobado 2005 - IEHD: Porcentaje asignado por Ley del Impuesto Especial a los Hidrocarburos a Prefecturas. Las regalías toman en cuenta la producción de hidrocarburos, minera y forestal. Elaboración propia.

Cuadro N° 6

PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LAS PREFECTURAS (PGN 2005) CONSIDERANDO INGRESOS POR IDH (En millones de dólares)

| Departamento | Ingresos sin IDH | Ingresos por IDH | Total Ingresos | Incremento % | Per Cápita \$us |
|--------------|------------------|------------------|----------------|--------------|-----------------|
| Bolivia | 218,29 | 148,89 | 367,17 | 68,2% | 44,38 |
| La Paz | 22,95 | 16,0 | 38,99 | 69,9% | 16,59 |
| Chuquisaca | 11,29 | 16,0 | 27,33 | 142,1% | 51,41 |
| Santa Cruz | 37,98 | 16,0 | 54,02 | 42,2% | 26,62 |
| Cochabamba | 29,77 | 16,0 | 45,81 | 53,9% | 31,47 |
| Tarija | 78,16 | 20,6 | 98,74 | 26,3% | 252,40 |
| Potosí | 10,93 | 16,0 | 26,96 | 146,8% | 38,03 |
| Oruro | 8,96 | 16,0 | 25,00 | 179,0% | 63,79 |
| Beni | 11,45 | 16,0 | 27,49 | 140,1% | 75,83 |
| Pando | 6,79 | 16,0 | 22,83 | 236,1% | 434,66 |

Fuente: Datos PGN aprobado 2005 - Ley de Hidrocarburos, Acuerdo final institucional. Elaboración propia.

las prefecturas sino, principalmente, de mejorar los mecanismos de control de sus gastos, ya que según datos de esa cartera de Estado, el año 2003 las prefecturas de Santa Cruz y Chuquisaca utilizaron más del 40% de su presupuesto en gastos de funcionamiento institucionales.

MUNICIPIOS, POR EL MISMO CAMINO

Aun cuando está vigente la Ley del Gasto Municipal N° 2296, que establece como porcentaje máximo para gasto de funcionamiento el 25% del total de sus ingresos, el caso de los municipios también se torna preocupante.

Los municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz recibirán una asignación por IDH que alcanza a 10,1 dólares per cápita. Sin embargo, dependiendo de la producción de hidrocarburos, a partir de la gestión 2006 (Cuadro 7) los municipios del departamento de Beni recibirán un monto similar al que obtienen por coparticipación anual, doblando sus presupuestos.

Incluso los municipios del eje central tendrán que esperar a tener la asignación indicada hasta el 1.º de diciembre de 2007, cuando el Fondo de Compensación recién alcance los 9,53% (obviamente si la producción es similar a la calculada por el Ministerio de Hacienda para 2006).

Sin embargo, los municipios de Pando verán cómo sus presupuestos se multiplicarán en más de siete veces el próximo año, un desafío enorme para su capacidad de ejecución. De la misma manera, los municipios de Tarija tendrán un incremento del 121,6% en sus presupuestos y los de Oruro de un 97,4%.

Este incremento de los ingresos es neurálgico cuando se hace referencia a los municipios del área rural, ya que muchos de estos tienen graves problemas de ejecución y de administración de recursos, así como de eficiencia de gestión.

Ejemplo de esto son los saldos en cuentas de municipios a junio de 2005, que casi alcanzan a 100 millones de dólares; o el congelamiento de cuentas en noviembre de 2005 de aproximadamente 40 municipios, todos del área rural, por no tener las cuentas claras con el Ministerio de Hacienda.

UNIVERSIDADES EN LA MIRA

El análisis de las universidades es todavía más angustiante porque, a diferencia de los municipios, no hay leyes que normen sus gas-

tos ni formas de control adicionales a los de la Contraloría General de la República.

A esto se suma que el Ministerio de Hacienda no puede asignar más competencias inherentes a los gastos del TGN, por lo que sólo le queda tratar de encontrar mayores índices de eficiencia y mecanismos de control de los recursos que reciben anualmente.

En este sentido, se observa por ejemplo que para 2006, la Universidad Amazónica de Pando recibirá 2,5 millones de dólares por concepto de IDH. Si se compara este monto con su coparticipación tributaria de 2004,

que no llegó a 340 mil dólares, se tiene que su presupuesto aumentará en 744%. La pregunta es: ¿Qué instancia gubernamental controlará la forma de uso de este incremento en los presupuestos, que en el caso de las universidades públicas de Beni, Oruro y Chuquisaca casi se duplicará? ¿Debemos suponer que los problemas de educación en el país sólo se dan en el nivel universitario? ¿Existirán suficientes alumnos como para justificar semejante incremento de recursos? y ¿qué ofrecerán a la sociedad estas universidades a partir de 2006?

Cuadro N° 7

INGRESOS POR IDH A MUNICIPIOS - ESTIMACIÓN 2006 INCLUYE FONDO DE COMPENSACIÓN DEL 9,53% (En millones de dólares)

| Municipios | Coparticip. 2004 | Ingresos por IDH | Total Ingresos | Incremento Ing. % | Per cápita |
|----------------|---------------------|---------------------|-------------------|----------------------|-------------|
| Chuquisaca | 13,61 | 9,8 | 23,4 | 71,8% | 44,0 |
| La Paz | 60,19 | 25,7 | 85,9 | 42,8% | 36,6 |
| Cochabamba | 37,28 | 15,9 | 53,2 | 42,7% | 36,5 |
| Oruro | 10,03 | 9,8 | 19,8 | 97,4% | 50,6 |
| Potosí | 18,16 | 9,8 | 27,9 | 53,9% | 39,4 |
| Tarija | 10,02 | 12,2 | 22,2 | 121,6% | 56,7 |
| Santa Cruz | 51,97 | 22,2 | 74,2 | 42,7% | 36,5 |
| Beni | 9,28 | 9,8 | 19,1 | 105,3% | 52,6 |
| Pando | 1,34 | 9,8 | 11,1 | 726,9% | 211,7 |
| Totales | 211,88 | 124,9 | 336,8 | 59,0% | 40,7 |

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública.
Elaboración propia.

Cuadro N° 8

INGRESOS POR IDH A UNIVERSIDADES - ESTIMACIÓN 2006 INCLUYE FONDO DE COMPENSACIÓN DEL 9,53% (En millones de dólares)

| Universidades | Coparticip. 2004 | Ingresos por IDH | Total Ingresos | Incremento Ing % | Per cápita |
|----------------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------|
| Chuquisaca | 3,40 | 2,5 | 5,9 | 72,7% | 11,1 |
| La Paz | 15,05 | 6,3 | 21,4 | 42,2% | 9,1 |
| Cochabamba | 9,32 | 4,0 | 13,3 | 42,7% | 9,1 |
| Oruro | 2,51 | 2,5 | 5,0 | 99,7% | 12,8 |
| Potosí | 4,54 | 2,5 | 7,0 | 55,1% | 9,9 |
| Tarija | 2,50 | 3,1 | 5,6 | 124,5% | 14,4 |
| Santa Cruz | 12,99 | 5,5 | 18,5 | 42,2% | 9,1 |
| Beni | 2,32 | 2,5 | 4,8 | 107,7% | 13,3 |
| Pando | 0,34 | 2,5 | 2,8 | 744,4% | 54,0 |
| Totales | 52,97 | 31,4 | 84,4 | 59,3% | 10,2 |

Datos: Viceministerio de Contaduría Pública.
Elaboración propia.



En contrasentido, la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), que tendría un incremento de 6,3 millones anual si la producción de hidrocarburos se mantiene constante, tuvo que llegar a un acuerdo con la Universidad Pública de El Alto (UPEA) en noviembre de 2004, que no fue tomada en cuenta en la distribución de estos recursos. Parte del dinero que debería recibir la UMSA por el IDH será reasignado a la UPEA, según el censo de alumnos que debe realizar la CEUB. Es decir, la principal universidad de La Paz y del país estaría en desventaja frente a las otras universidades respecto de la recepción de recursos del IDH.

TGN, EL GRAN PERDEDOR

Como se dijo anteriormente, el gran perdedor de la disputa con los municipios y universidades fue el Tesoro General de la Nación, ya que al final sólo obtendrá el 37% de los recursos del IDH, restando el 5% del Fondo de Compensación. Cuando este fondo llegue a su tope de 9,53%, el año 2008, el porcentaje de participación del TGN bajará incluso hasta 32,47%, según la Ley del 16 de enero.

Adicionalmente, según un compromiso asumido el 28 de septiembre de 2005 con el movimiento indígena y originario, se debe crear el Fondo de Desarrollo Indígena con un equivalente al 5% de las recaudaciones por el IDH (más de 20 millones de dólares), una nueva evidencia de que con presión se puede conseguir la asignación de recursos pero no se garantiza que éstos tengan proyectos claros ni que se ejecuten con transparencia.

Finalmente, el artículo 142 de la actual Ley de Hidrocarburos fija el cinco por ciento (5%) del saldo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que recibe el Tesoro General de la Nación (TGN), por concepto de explotación de los hidrocarburos. Es decir que 9,5 millones de dólares (mientras la producción de hidrocarburos sea igual a 1.416 millones de dólares) deberán ser destinados a la masificación del uso de gas natural en el país⁷. Aunque la Ley no especifica a quién se entregarán los desembolsos, el mayor receptor seguramente será YPFB, que es el encargado de la expansión de las redes de gas domiciliario e industrial en todas las ciudades del país, excepto Santa Cruz, Tarija y Cochabamba.

En este contexto, el TGN tendría para el año 2006, 135,47 millones de dólares y para el año 2008, 114,95 millones de dólares, que sumados a los 85 millones de dólares de regalías, alcanzaría a casi 200 millones de dólares de libre disponibilidad para el Ministerio de Hacienda por concepto de IDH, bajo el supuesto de producción de hidrocarburos de 1.416 millones de dólares anuales.

Como el déficit fiscal para el año 2006 está calculado en 308,3 millones de dólares y el del 2007 alcanzará a 282,5 millones⁸, se supo-

ne que el IDH financiará aproximadamente el 70% de este déficit anualmente.

IDH COYUNTURAL E INEQUITATIVO

Según lo visto hasta aquí, se puede concluir que la manera discrecional e inequitativa con la que se distribuyó el IDH es el reflejo de la falta de variables y metodologías que manejen instrumentos para la elaboración de leyes y presupuestos, principalmente cuando se trata de temas como la creación de un nuevo impuesto.

Las disputas por el IDH pusieron en evidencia que cada sector interpreta las estructuras tributarias y presupuestarias del país como le conviene. De una pelea así sólo podían salir ganadores y perdedores; se debe evitar que a mediano y largo plazo el único gran perdedor sea el habitante boliviano.

La larga pelea por la distribución del IDH reflejó también la debilidad institucional del Poder Ejecutivo, la falta de legitimidad del anterior Congreso y la cultura extremadamente rentista de las instancias regionales, indígenas originarias y de instituciones como la Policía y las Fuerzas Armadas.

El riesgo es que si los "beneficiarios" de este impuesto no asumen con responsabilidad su uso y destinan sus ingresos al gasto corriente en lugar de orientarlo a financiar planes, programas y proyectos de inversión pública, es probable que asistamos a la dilución gradual de este beneficio sin haber generado crecimiento ni haber reducido la pobreza.

NOTAS

- 1 Ministerio de Hacienda – Proyección realizada según información del PGN 2006.
- 2 Ministerio de Hacienda Propuesta: Modificación de la Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) - 2005.
- 3 Ley de la República N° 3058 – Art. 57.
- 4 D.S. 28223 de reglamentación – Art. 8 (Distribución).
- 5 D.S. 28421 modificadorio del Art. 8 del D.S. 28223.
- 6 D.S. 28421 de octubre de 2005 – Distribución del IDH y Asignación de Competencias .
- 7 Ley de la República N° 3058 – Art. 142.
- 8 Ministerio de Hacienda – Propuesta: Modificación de la Distribución del impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).