



DT 01/05

*Los autores agradecen cualquier sugerencia o comentario sobre el presente documento.*

## **UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS**

Documento de Trabajo 01/2005

### **INGRESOS DEL SECTOR HIDROCARBUROS: “UNA APROXIMACIÓN A LA INCIDENCIA FISCAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN EL SECTOR HIDROCARBUROS EN LOS PERIODOS PRE Y POST CAPITALIZACIÓN”**

María Félix Delgadillo      y      Roland Pardo Saravia

Abril de 2005

---

Ante la importancia de la actividad hidrocarburífera en la economía boliviana y el debate constante sobre los resultados del proceso de Capitalización de la empresa petrolera estatal YPFB, el presente estudio analiza el impacto fiscal derivado de las reformas implementadas en este sector. La presentación de los cambios en la normativa legal relativa al sector, resulta importante al momento de evaluar cuantitativamente sus impactos, además de ayudar a diferenciar claramente aquellos ingresos provenientes de las fases del “Upstream” y del “Downstream“. Los resultados del análisis muestran que los ingresos que percibe actualmente el Estado son inferiores a aquellos que recibía antes del proceso de capitalización y privatización de la actividad petrolera estatal, debido principalmente a que el “excedente” no llegó a ser sustituido por un impuesto que mantenga su recaudación, y que al contrario el IEHD al ser un instrumento que es manejado con fines de fijación de precios y no tributarios, no está cumpliendo su rol de sustituir el “excedente” conjuntamente con el IUE y el surtax.

---

Palabras Clave: Ingresos Hidrocarburos, Impacto Capitalización.

Dirección de email de los autores: [mdelgadillo@udape.gov.bo](mailto:mdelgadillo@udape.gov.bo)  
[rpardo@udape.gov.bo](mailto:rpardo@udape.gov.bo)

# **INGRESOS DEL SECTOR HIDROCARBUROS: “Una Aproximación a la Incidencia Fiscal del Sistema Tributario en el Sector Hidrocarburos en los Periodos Pre y Post Capitalización”**

María Félix Delgadillo y Roland Pardo Saravia (\*)

## **1. INTRODUCCIÓN**

Los ingresos generados por la explotación y comercialización de los recursos del sector hidrocarburos, han representado una importante fuente de ingresos para el Tesoro General de la Nación (TGN), motivo por el cual, y a raíz del proceso de Capitalización<sup>1</sup> de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), mucho se ha debatido sobre el impacto económico generado por este proceso y sus repercusiones en los ingresos del TGN, encontrándose posiciones que afirman que el proceso produjo pérdidas para el Estado y otras en contraposición que señalan el éxito del mismo, originando mayores ingresos para las arcas del Tesoro.

En este sentido, surgen las siguientes preguntas: ¿Cuál fue el impacto fiscal real en los ingresos del TGN derivado de los procesos de Capitalización y Privatización en el Sector Hidrocarburos?, ¿Cuáles fueron los beneficios fiscales para el Estado que trajeron consigo los procesos de Capitalización y Privatización del Sector Hidrocarburos?, ó, ¿Los ingresos fiscales provenientes del Sector Hidrocarburos son en la actualidad inferiores, equivalentes o superiores a los percibidos antes de los procesos de Capitalización y Privatización de la Empresa Petrolera Estatal?

Para responder a estas interrogantes, el presente documento tiene el objetivo de analizar, con la mayor desagregación posible y en base a la información disponible, el nivel de recursos que percibía el Estado antes de las reformas implementadas y los que recibe actualmente, toda vez que transcurrieron 8 años de haber sido implementadas las mismas.

Cabe señalar, que las reformas estructurales llevadas a cabo a partir de 1985, estuvieron orientadas a disminuir la participación del Estado en la actividad productora, pretendiendo cambiar el rol del Estado de productor a regulador. Parte de estas reformas, se consolidaron en el año 1996, donde se transfirieron al sector privado la propiedad de las Empresas Estatales.

Por tanto, para efectos del presente estudio es importante analizar las modificaciones en la normativa legal del sector hidrocarburos, ya que la misma presenta mucha

---

(\*) Se agradecen los comentarios y sugerencias recibidos del personal de UDAPE. Las opiniones vertidas en este documento no coinciden necesariamente con las de la Institución.

<sup>1</sup> La Capitalización es una forma de privatización de las empresas públicas; en el caso boliviano la Capitalización consistió en que el 50% de las acciones se constituyó en un Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) del cual son propietarios todos los bolivianos mayores a 21 años al 31/12/1995 y el restante 50% corresponde al capital de la empresa capitalizada.

dinamicidad, modificando el sistema tributario en las fases de exploración y explotación de la actividad petrolera denominada “Upstream”, así como los cambios introducidos en las etapas de: refinación, transporte y comercialización, denominados “Downstream”.

Así por ejemplo, en la fase del Upstream la Ley 1194 de 1990 estableció que la producción de hidrocarburos estaba sujeta a una regalía de 50%, posteriormente, en 1996 esta norma es modificada mediante Ley 1689 disminuyendo la regalía del 50% al 18% para los “Campos Nuevos” y manteniendo la regalía del 50% para los “Campos Existentes”. Asimismo, se incorporan plenamente a la Ley 843, a los contratistas quienes en sustitución del Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE) cancelaban el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) del 40% sobre la utilidad netas; proceso que estaba vigente hasta antes de la promulgación de la Ley 1606, que sustituyó el IRPE por el IUE del 25% dando continuidad a la acreditación de este impuesto en el extranjero; además, se crea el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) como un instrumento más que permita sustituir el “excedente” que transfería YPF al TGN.

Por lo anteriormente señalado y para fines del presente estudio, resulta importante diferenciar los ingresos provenientes de ambas fases de la actividad petrolera a objeto de identificar su incidencia en los ingresos públicos<sup>2</sup>.

En la primera parte del documento, se presenta la estructura del sector de hidrocarburos y el marco legal que acompañó el proceso para el periodo 1990-2003, empezando con la normativa que regula la tributación en la etapa del Downstream, principalmente a través de las Leyes 843, 1194, 1606 y 1990; posteriormente, se presenta la norma regulatoria en la etapa del Upstream, centrada principalmente en la Ley 1689, que modifica sustancialmente las regalías e incorpora los conceptos de campos existentes y nuevos. Cabe señalar, que en la actualidad, la discusión está centrada principalmente en esta fase de la producción, donde las empresas deben pagar al Estado las regalías respectivas como un derecho por la explotación de recursos naturales de carácter no renovable.

A continuación, se presenta un análisis sobre la evolución de las recaudaciones en el Gobierno vinculadas a los cambios en la normativa legal relacionada con el Downstream. En esta parte del documento, se observa principalmente los distintos mecanismos que utilizó el Estado, a fin de captar o sustituir de alguna manera el denominado “excedente” que transfería la empresa petrolera YPF al TGN, ya sea a través del IEHD o de la creación del Margen Fijo, y en la misma línea, el IUE y el Surtax.

Posteriormente, se presentan los ingresos generados en las fases de exploración y explotación de hidrocarburos (Upstream), particularmente, a través de las regalías y las patentes; en el primer caso, se puede observar el impacto en los ingresos del TGN respecto a los cambios en la norma legal.

---

<sup>2</sup> Por convencionalismo, en el presente estudio los ingresos generados por el Upstream se refieren únicamente a las regalías y patentes y el resto de tributos están incluidos en el Downstream.

Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio enfatizando la incidencia fiscal del proceso de capitalización y privatización de las actividades del Sector de Hidrocarburos en las arcas del Estado.

## 2. ESTRUCTURA DEL SECTOR

El sector de hidrocarburos tiene dos fases de actividad: “Downstream” y “Upstream”<sup>3</sup>. Las actividades del Upstream comprenden a la exploración y explotación de yacimientos hidrocarburíferos y las actividades del Downstream están relacionadas a la refinación, transporte y comercialización del petróleo y sus derivados.

Desde su creación, la empresa estatal petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) realizaba todas las actividades de exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización. Con el proceso de capitalización iniciado en 1996, determinadas actividades fueron traspasadas al sector privado, las primeras que atravesaron este proceso fueron las actividades de exploración, explotación y transporte<sup>4</sup>, posteriormente, se privatizaron las actividades de refinación<sup>5</sup> y comercialización<sup>6</sup>.

Además de estas actividades, el sector petrolero también exporta petróleo y gas; en este marco, hasta antes de la capitalización y privatización, YPFB estaba encargada de realizar la exportación de estos productos. Luego de iniciado el proceso de desintegración de la empresa estatal, ésta tiene la función de cargador del ducto como parte del control establecido por el Estado de los volúmenes de exportación.

---

<sup>3</sup> La Ley de Hidrocarburos clasifica las actividades petroleras (fases) en exploración, explotación, comercialización, transporte, refinación e industrialización y distribución de gas natural por redes.

<sup>4</sup> En diciembre de 1996 se capitalizaron solo tres unidades dos de exploración y explotación (Chaco SAM y Andina SAM) y una de transporte (Transportadora Boliviana de Hidrocarburos SAM) dentro del proceso de capitalización de YPFB.

<sup>5</sup> El 9 de diciembre de 1999 se privatizaron las tres refinerías: Gualberto Villarroel, Guillermo Elder Bel y Carlos Montenegro, ubicadas en Cochabamba, Santa Cruz y Sucre respectivamente. Las dos primeras fueron transferidas a la Empresa Boliviana de Refinación (EBR) y la última fue transferida a los ex trabajadores de YPFB de la ciudad de Sucre como parte de los beneficios sociales adeudados.

<sup>6</sup> Antes de la capitalización, YPFB contaba con 23 plantas de almacenaje, que fueron privatizadas en julio de 2000 por la Compañía Logística de Hidrocarburos Bolivia (CLHB). Las estaciones de servicio de aeropuertos se privatizó en noviembre de 2000 por el consorcio Bristh Petroleum Europe, empresa que se adjudicó 15 estaciones de servicio. En febrero de 2001, la Distribución Mayorista fue transferida a COPENAC, DISPETROL, PETROLEO SANTA CRUZ, PISCO, EBR SA, SHELL; en la distribución minoristas: de redes domiciliarias, la red primaria esta a cargo de YPFB y la red secundaria fue otorgada en concesión en 1991, al sector privado como EMCOGAS, SERGAS, EMTAGAS, EMDIGAS y en el caso de las estaciones de servicio de las 365 gasolineras: 305 se privatizaron y 60 fueron transferidas a los ex trabajadores de YPFB.

### 3. DISPOSICIONES LEGALES

#### 3.1. DOWNSTREAM

La Ley de Hidrocarburos de noviembre 1 de 1990 (Ley 1194), señalaba que las fases de exploración y explotación de la producción de hidrocarburos correspondiente a los “contratistas bajo contratos de operación o asociación<sup>7</sup>” estaban sujetos al pago del Impuesto a las Utilidades del 40% sobre la utilidad neta.

Por otro lado, la misma norma dispuso que tanto la empresa petrolera estatal (YPFB) como las Empresas Contratistas debieran pagar los tributos establecidos en la Ley 843, excepto el IRPE; en el caso de los contratistas, correspondía el pago del Impuesto al Régimen Complementario del IVA (RC-IVA) por las remisiones de utilidades al exterior. De la misma manera, se dispuso que las importaciones definitivas efectuadas por las empresas de operaciones petrolíferas estuvieran sujetas al pago de los tributos internos (IVA) y los derechos arancelarios establecidos en las normas legales vigentes.

El tratamiento tributario para las fases de refinación, industrialización y comercialización estaba sujeto al régimen tributario general, señalados en la Ley 843.

#### LEY 843: SISTEMA TRIBUTARIO APLICADO EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS

- **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, grava el precio neto de venta de bienes muebles, contratos de obras, prestación de servicios y de toda otra prestación, cualquiera fuera su naturaleza, consignado en la factura, nota fiscal o documento equivalente. También grava la importación definitiva de bienes y servicios. La alícuota es del 13%.
- **Impuesto a las Transacciones (IT)**, grava los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada ya sea comercio, industria, profesión, oficio, negocio, alquiler de bienes, obras y servicios o de cualquier otra actividad lucrativa o no. La alícuota es del 3%.
- **Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)**, impuesto que recae sobre los ingresos de las personas naturales y sucesiones indivisas, provenientes de la inversión de capital, del tabajo o de ambos factores<sup>8</sup>.
- **Gravamen Arancelario (GA)**, grava las importaciones definitivas de bienes y servicios. La alícuota varía entre 0 y 10%.

Con la finalidad de atraer inversión extranjera directa y eliminar las distorsiones tributarias a la libre circulación de factores de producción, particularmente el capital, se promulgó la Ley 1606 (22 de diciembre de 1994), más comúnmente conocida como “**Reforma Impositiva de Alcance Parcial**”, mediante la cual se crea el Impuesto a las

<sup>7</sup> Mayores detalles sobre los contratos de operación o asociación ver “El Régimen Impositivo en el Sector Hidrocarburífero Boliviano” Müller & Asociados.

<sup>8</sup> Con la promulgación de la Ley 1606, el RC-IVA relacionado con las remesas al exterior fue sustituido por el IUE con una tasa del 12.5% sobre los ingresos brutos.

Utilidades de las Empresas (IUE) en sustitución del IRPE, y se determina que este impuesto pagado pueda acreditarse contra el Impuesto a las Transacciones. Asimismo, esta norma establece que las remesas al exterior estarían sujetas al IUE y no al RC-IVA, estableciéndose la presunción de que la utilidad es de 50% del monto remesado, monto al cual se aplicará la alícuota del IUE (25%).

#### **IMPUESTOS QUE COMPLEMENTAN LA LEY 843**

- **Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)**, grava la utilidad resultante de los estados financieros al cierre de cada gestión anual, ajustadas de acuerdo a lo dispuesto en las normas legales. La alícuota es del 25% y del 12.5% para las remesas al exterior.
- **Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)**, grava la comercialización de derivados de hidrocarburos en el mercado interno sean éstos producidos internamente o importados. Las tasas varían según el tipo de producto.
- **Surtax<sup>9</sup>**, grava las utilidades extraordinarias de las empresas que explotan los recursos naturales no renovables.

El impuesto sobre las utilidades, la alícuota adicional (surtax) y los impuestos de remisión, son acreditables principalmente en países como Argentina, EEUU, Canadá, Inglaterra.

Adicionalmente, con la promulgación de la Ley de Exportaciones<sup>10</sup> se establece la devolución de impuestos a las exportaciones a fin de evitar la exportación de componentes impositivos. Esta modalidad tiene alcance al sector de Hidrocarburos.

### **3.2. UPSTREAM**

El inicio de las transferencias de las regalías departamentales<sup>11</sup>, se dio el año 1929, cuando el Gobierno de turno decidió destinar el 11 del 30% de la regalía nacional por la producción de petróleo a favor de las circunscripciones productoras; luego, en el año 1938 se estableció el pago del 11% de la producción a favor de los departamentos productores. Posteriormente y mediante distintas normas legales, se fueron consolidando las regalías como un impuesto departamental en beneficio de los departamentos productores.

<sup>9</sup> Creada por Ley 1731 de 25 de noviembre de 1996, dispone la incorporación de la alícuota adicional del 25% a las utilidades netas anuales extraordinarias resultantes de actividades extractivas de recursos naturales no renovables.

<sup>10</sup> Ley 1489 de 2 de abril de 1993.

<sup>11</sup> Pablo Zelaya, "Ingresos Fiscales por Producción y Comercialización de Hidrocarburos en Bolivia, UDAPE, 2002.

En la década de los 90's, mediante Ley 1194 de noviembre de 1990, se estableció que la producción de hidrocarburos estaba sujeta a una regalía de 50% de acuerdo a la siguiente composición:

<b>REGALIAS Y PARTICIPACIONES VIGENTES ANTES DE LA CAPITALIZACION (*)</b>		
<b>REGALIAS Y PARTICIPACIONES</b>		<b>BENEFICIARIO</b>
Regalía (participación) Departamental	11%	Departamento Productor
Regalía Nacional Compensatoria	1%	Beni y Pando
Impuesto Nacional	19%	TGN
Participación YPFB (1)	19%	YPFB
<b>TOTAL</b>	<b>50%</b>	

(\*) Cuando el campo era operado por una empresa privada, esta debía entregar el total de su producción a YPFB. Del 100% YPFB realizaba la asignación y el restante 50% era entregado a la empresa contratista.

(1) En promedio el 19% era retenido como participación de YPFB.

Posteriormente y paralelamente al proceso de la “Reforma Impositiva de Alcance Parcial”, se realizaron otras reformas importantes que tienen que ver con el aspecto tributario nacional, principalmente aquellas vinculadas con la fase del “Upstream”. En este sentido, en abril 30 de 1996, se promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos (Ley 1689) que reduce la Regalía Nacional de 19% a 6% y elimina la Regalía Nacional Complementaria del 13% para la producción de los “campos nuevos”, a fin de incentivar las inversiones en las fases de exploración y explotación de hidrocarburos; a diferencia de que para los “campos existentes” se mantienen las tasas de las regalías existentes. La nueva estructura de regalías quedó conformada de la siguiente manera:

<b>REGALIAS Y PARTICIPACIONES</b>	<b>POZOS NUEVOS</b>	<b>POZOS EXISTENTES</b>	<b>BENEFICIARIO</b>
Regalía Departamental	11%	11%	Departamento Productor
Regalía Nacional Compensatoria	1%	1%	Beni y Pando
Participación TGN-YPFB	6%	6%	YPFB-TGN
Regalía Nacional Complementaria		13%	TGN
X% Promedio Ponderado de la Participación Nacional TGN.		19%	TGN
<b>TOTAL</b>	<b>18%</b>	<b>50%</b>	

Asimismo, la Ley 1689 en los artículos 45 al 49, estableció las **Patentes** a ser canceladas por las empresas petroleras. Esta medida fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 25074.

## ESCALA DE PATENTES

### Para áreas tradicionales

De 1° a 3° año Bs.2,50 p/hectárea

De 4° a 5° año Bs.5,00 p/hectárea

Del 6° a 7° año Bs.10,0 p/hectárea

Del 8° en adelante Bs.20,0 p/hectárea

### Para áreas No tradicionales

50% de los valores señalados para áreas tradicionales.

Cualquier periodo de retención y de explotación en áreas tradicionales o no tradicionales, respecto a los contratos de riesgo compartido, obligará a YPFB al pago de Bs.20,0 p/hectárea

## 4. INGRESOS POR DOWSTREAM

El sistema tributario aplicable en las fases de refinación, comercialización e importación y transporte de hidrocarburos, más conocido como “**Downstream**”, está conformado por<sup>12</sup>:

1. Impuesto al Valor Agregado
2. Impuesto a las Transacciones
3. Impuesto a las Utilidades de las Empresas (incluye remesas al exterior)
4. Impuesto Extraordinario a las Utilidades de las Empresas (Surtax)
5. Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)
6. Márgen Fijo (impuesto especial)

### 4.1. Impuesto al Valor Agregado e Impuesto a las Transacciones <sup>13</sup>

Antes del proceso de capitalización de la empresa estatal petrolera YPFB, ésta empresa transfería directamente al TGN el 65% de sus ingresos brutos<sup>14</sup> provenientes de sus ventas tanto al mercado interno como externo.

De la totalidad de estos ingresos se deducía el monto que correspondía al IVA e IT. En el caso del cálculo del IT se aplicaba la alícuota correspondiente<sup>15</sup> a la totalidad de las ventas, obteniéndose el monto que debía ser pagado por YPFB, proceso que era

<sup>12</sup> No se considera el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles debido a que este impuesto está dirigido a la propiedad inmueble y la recaudación esta destinada a los Gobiernos Municipales desde 1994.

<sup>13</sup> Por limitaciones de información se trata en forma conjuntamente el IVA e IT.

<sup>14</sup> Este mecanismo no excluía que YPFB presente los formularios del pago de tributos correspondientes mensuales o anuales al Servicio de Impuestos Nacionales.

<sup>15</sup> La alícuota del IT fue 2% entre 1987-1992, 2.5% entre 1992 y 1994 y 3% a partir de diciembre de 1994 a la fecha.



relativamente sencillo porque la empresa estatal integraba todas las fases de la actividad petrolera<sup>16</sup> (exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización).

Con la capitalización, la aplicación del IT<sup>17</sup> en cada etapa resultaba contraproducente afectando la formación de precios de los hidrocarburos, circunstancia por la que se exencionó de este tributo la compra-venta de petróleo y gas natural en el mercado interno<sup>18</sup>. Adicionalmente, cuando se estaba iniciando el proceso de privatización de las refinerías se promulgó el DS 25530 de fecha 30 de septiembre de 1999, el cual señala: “Los distribuidores mayoristas pagarán el IT sobre el valor de sus ventas brutas deducido el monto de compra pagado a las Refinerías y para el caso del Gas Licuado del Petróleo (GLP), las plantas de engarrado podrán deducir las compras efectuadas a las plantas productoras de GLP”; el mismo tratamiento se da a los distribuidores minoristas<sup>19</sup>, normativa que va en contra de la Ley 843, ya que la misma señala claramente que el IT se cancela sobre los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada.

Esta situación de exencionar un tributo por una norma de menor jerarquía fue justificada técnicamente pero no legalmente. En la justificación técnica la aplicación del IT sobre los ingresos brutos significaría que el efecto recaería sobre el precio final a través de la subida del IEHD. Debido a que esta normativa entraba en contradicción con lo dispuesto en el Código Tributario, se procedió a corregirlo a fines de año 2003, fecha a partir del cual, las petroleras están obligadas a pagar el tributo.

En el caso del IVA, de acuerdo a la Ley 843 cada empresa debería realizar la operación débito-crédito y dependiendo del resultado se pagaría el tributo; es decir, al total de ventas y compras se aplica independientemente la alícuota de IVA<sup>20</sup> obteniéndose el débito y crédito fiscal respectivo, si el débito es mayor al crédito fiscal, entonces la diferencia se cancela como tributo a favor del fisco, o a la inversa, si el crédito es mayor al débito fiscal, entonces se genera un saldo a favor de la empresa y no se cancela el tributo. Sin embargo, YPFB operaba únicamente con los débitos y el crédito a favor de YPFB era devuelto en valores fiscales mediante la emisión de los Certificados de Notas de Crédito Negociables (CENOCREN-YPFB)<sup>21</sup>.

Una vez iniciado el proceso de capitalización de las actividades de la empresa estatal (exploración, explotación y transporte), se determinó que el porcentaje de transferencia al

---

<sup>16</sup> Impuesto que debería pagarse en cada etapa de transacción.

<sup>17</sup> Dado que el IVA e IT dependen del precio final, las variaciones de los precios finales afectan a estos impuestos, por lo que en la formación de precios se estableció una banda entre -5% y 5% a fin de no afectar significativamente las recaudaciones fiscales (DS.24914 de diciembre de 1997).

<sup>18</sup> Ley 843 (Texto Ordenado) del 2000.

<sup>19</sup> “Los distribuidores minoristas pagarán el IT sobre el valor de sus ventas brutas deducido el monto de compra pagado a los distribuidores mayoristas o a los importadores”.

<sup>20</sup> La alícuota del IVA desde 1986 a 1992 fue 10% y 13% a partir de 1992 a la fecha.

<sup>21</sup> Los datos que se observan corresponden por un lado, a los débitos del IVA de la empresa estatal petrolera y por otro lado, se descuentan los CENOCREN-YPFB a fin de obtener la recaudación neta.

TGN disminuya al 45% de sus ventas netas<sup>22</sup>, y el sector de hidrocarburos capitalizado ingresa al sistema impositivo vigente a la fecha con el pago del IVA, IT, IUE.

Es decir, que en el marco de la Ley 843 (texto ordenado) y para efectos del pago del IVA, toda empresa debe realizar la operación débito-crédito, lo que significa que las empresas privadas pueden acreditar sus compras realizadas tanto en el mercado interno como sus importaciones; a diferencia del período anterior, la empresa petrolera estatal recibía notas de crédito fiscal y su acreditación era postergada.

La recaudación de estos impuestos (IVA e IT) en el período 1990-1997<sup>23</sup>, presenta incrementos importantes en determinadas gestiones, las cuales se justifican por los siguientes motivos: en 1991 hubo un gasolinazo del 36% en promedio, lo cual permitió que los ingresos por IVA e IT asciendan a \$us82 millones; en 1992, a pesar del incremento de la alícuota del IVA del 10% al 13% y de un gasolinazo del 13%, se registra una reducción de los ingresos, como consecuencia de la finalización de contrato de exportación a la República de Argentina<sup>24</sup>, en 1993 se recuperan levemente los ingresos debido a un gasolinazo de 7.33% en promedio y la aplicación de una alícuota más alta en el IVA.

A fines de 1996 el incremento de la alícuota del IT al 3% y un nuevo gasolinazo realizado en diciembre de 1997, fueron factores que permitieron un incremento en las recaudaciones de 1997. Posteriormente, se privatizó la refinería, lo cual deriva en un comportamiento descendiente de los ingresos debido a que se invierte la relación del agente que paga el tributo, es decir, la empresa petrolera estatal deja de contribuir al Estado y son los privados quienes empiezan a cancelar el IVA e IT, con la diferencia de que estos últimos vienen ejerciendo su derecho de pagar el IVA en función al mecanismo débito-crédito establecido en la ley 843 y su reglamento; por otro lado, en ese periodo las petroleras **no estaban pagando el IT porque la Ley así lo determinaba.**

A objeto de construir con una serie comparable, se normaliza la serie de las recaudaciones del IVA e IT restando los montos anuales por concepto de CENOCREN-YPF<sup>25</sup>. Esto significaría que se estaría aplicando el mecanismo débito-crédito a YPFB estatal, otorgando un comportamiento más estable de las recaudaciones hasta 1999, fecha en que se promulgó el Decreto Supremo que excepciona del IT a las empresas petroleras afectando por tanto las recaudaciones por este concepto.

---

<sup>22</sup> La última vez en que se establece la transferencia automática fue a través del D.S.24914 de diciembre de 1997, artículo 15, que determinaba que YPFB transfiera el 45% de sus ventas netas al TGN luego de restar el margen fijo. En general, la transferencia diaria era del 52%, la cual incluía el pago a cuenta del excedente y del margen fijo.

<sup>23</sup> En 1990, la alícuota del IT se incrementa del 1% a 2%.

<sup>24</sup> El primer contrato de exportación de gas natural a la Argentina se firmó en julio de 1968, iniciándose las exportaciones en mayo de 1972 y concluyéndose este contrato en agosto de 1991.

<sup>25</sup> Certificado de Notas de Crédito Negociables-YPFB.

**TABLA N° 1**  
**RECAUDACIONES DEL IVA-IT EN EL SECTOR HIDROCARBUROS**  
**(En millones de dólares)**

	YPFB (1)	Capitalizadas (2)	IVA-IT (3)=(1+2)	CENOCREN YPFB (4)	IVA-IT Neto (5)=(3-4)
1990	48,2	3,0	51,3	14,3	36,9
1991	75,1	7,0	82,1	9,1	73,0
1992	68,7	6,4	75,1	14,3	60,8
1993	69,4	6,9	76,4	3,7	72,7
1994	69,9	7,8	77,7	12,4	65,3
1995	75,0	9,3	84,3	2,1	82,2
1996	85,7	11,1	96,8	4,1	92,6
1997	79,2	23,0	102,2	19,6	82,6
1998	68,8	23,2	92,0	0,5	91,5
1999	70,3	21,6	91,9	-	91,9
2000	15,1	43,0	58,1	-	58,1
2001	0,3	24,4	24,7	-	24,7
2002	-	18,4	18,4	-	18,4
2003	-	20,1	20,1	-	20,1

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y Ministerio de Hacienda.

En el caso del IVA, a largo plazo se esperaría que esta situación se invierta, ya que los contratos de capitalización exigen que las empresas realicen inversiones por lo que el crédito acumulado de estas es bastante elevado; sin embargo, con el transcurso del tiempo estas disminuirán y la recaudación del IVA se incrementará.

#### 4.2. Excedente, IEHD, Margen Fijo, IUE y Surtax

Como se mencionó en párrafos anteriores, la empresa petrolera estatal YPFB transfería el 65% de sus ingresos<sup>26</sup> al TGN. De este monto *se descontaban los impuestos como el IVA, el IT y las regalías, y el saldo restante era el excedente apropiado en su totalidad por el TGN*, cuyo monto no era coparticipable<sup>27</sup>.

Ante el inminente proceso de capitalización de la empresa estatal petrolera, el Gobierno ve por conveniente modificar el sistema impositivo para este sector, debido a que las empresas privadas ya no podrían continuar transfiriendo al TGN sus excedentes, por

<sup>26</sup> Por Decreto Supremo 22237 de junio 30 de 1989 y la Ley 1454, YPFB transfería el 65% de sus ingresos al TGN. Este porcentaje fluctuó entre 60% y 65%, y en 1997 se estableció que la transferencia fuera del 45% debido a que en forma paralela estaba en funcionamiento el Margen Fijo.

<sup>27</sup> Si bien estaba en vigencia el Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE) con una alícuota del 2%, no comprendía a las empresas mineras, de hidrocarburos y de servicios eléctricos, por estar sujetos a regímenes tributarios especiales consagrados en el Código de Minería, la Ley General de Hidrocarburos y el Código de Electricidad, respectivamente.

tanto, a fin de mantener la generación de ingresos por concepto del “excedente”; se realizan los estudios correspondientes para crear un “impuesto” que permita que el TGN siga conservando ese 65% de los ingresos que generaba YPF<sup>28</sup>, de manera que la transferencia del excedente pase a formar parte de los impuestos; en este marco se crea el IEHD.

#### 4.2.1. Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)

El IEHD fue creado en 1994 con el objetivo de sustituir el “excedente” en forma gradual conforme se vaya dando el proceso de capitalización o privatización de las diferentes fases de actividad de la empresa petrolera estatal. A inicios de la vigencia de este impuesto, su recaudación fue destinada en su integridad al TGN, posteriormente y con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654 de julio de 1995) este impuesto se coparticipa destinándose el 25% a las Prefecturas Departamentales<sup>29</sup> y el restante 75% de su recaudación es destinado al TGN.

**IEHD:** grava la comercialización de derivados de hidrocarburos en el mercado interno sean éstos producidos internamente o importados. Las tasas varían según el tipo de producto. La actualización de la alícuota de este tributo debería ser actualizada en función de la variación del tipo de cambio hasta el 2002 y posteriormente, en función de las UFVs.

La inestabilidad y variabilidad de la normativa del IEHD, obedece a que este impuesto es manejado más por criterios de política hidrocarburífera, lo que hace que la Administración Tributaria no pueda controlar en forma coherente el cumplimiento de este Impuesto, debilitando su función recaudadora y originando pérdidas sustanciales para los ingresos del Fisco; así por ejemplo, en la gestión 2000 se aprobó la Ley de Reordenamiento Tributario<sup>30</sup> que disminuye la alícuota del IEHD e incrementa la del Impuesto al Consumo Específico (ICE) a fin de estabilizar el precio de los carburantes.

El siguiente cuadro refleja esta situación, ya que las alícuotas de los productos gravados con el IEHD, en lugar de ser actualizados en función de la variación del tipo de cambio o la variación de las UFV's, tal como dispone la Ley y según corresponda, se vieron reducidos en comparación a las alícuotas establecidas en la fecha de su creación. Este comportamiento se explica porque cualquier incremento de los precios internacionales

<sup>28</sup> El País, 12 de mayo de 1994

<sup>29</sup> El 50% se distribuye considerando la población y el restante 50% se distribuye entre los 9 departamentos en forma igualitaria

<sup>30</sup> En el año 2000 se promulgaron dos leyes, la Ley 2047 de 28 de enero y la Ley 2152 de 23 de noviembre, modificando las alícuotas del IEHD.

del petróleo no fue acompañado con el incremento de precios internos y mas bien se fue ajustando mediante las tasas del IEHD.

**TABLA N°2**  
**COMPARACION DE LAS TASAS DE IEHD**

<b>Producto</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Tasa 1994</b>	<b>Tasa al 2003</b>	<b>Tasa al 2004</b>
Gasolina Especial	Litro	1,36	0,87	0,78
Gasolina Premium	Litro	2,58	1,25	1,26
Gasolina de Aviación	Litro	0,46	1,36	
Diesel Oíl Importado	Litro	0,7	0,02	0
Diesel Oíl Nacional	Litro	0,96	0,83	0,92
Diesel Oíl de Gas Natural	Litro	0,2	0,2	
Jet Fuel Internacional	Litro	0,44	0,32	0,57
Jet Fuel Nacional	Litro	0,21	0,33	0,34
Fuel Oíl	Litro	0,29	0,41	
Aceite Automotriz e Industrial	Litro	1,87	1,4	
Grasas y Lubricantes	Litro	1,87	1,4	
Gasolina Natural	Litro		0,87	
Gasolina Blanca	Litro		0,87	

Fuente: SIN

Por otro lado, y considerando que el proceso de capitalización no se dio simultáneamente en todas las fases de la actividad petrolera, el Gobierno en forma paralela al IEHD crea el Margen Fijo como sustituto parcial de estos excedentes.

#### **4.2.2. Margen Fijo**

Se crea en 1997<sup>31</sup>, bajo el supuesto que las recaudaciones logradas por su aplicación deberían reemplazar de alguna manera las transferencias que efectuaba YPFB como empresa pública al TGN, para las etapas aún restantes de privatizar (refinación y comercialización). En este marco, el objetivo del Gobierno era buscar un “pseudo impuesto” que permita cumplir con las características que tenía el “excedente”, es decir, que su recaudación beneficie en su totalidad al TGN y que no sea coparticipable.

En este sentido, y antes de la privatización de las refinerías pertenecientes a YPFB, el precio de los carburantes estaba constituido entre otros componentes por un “Margen Fijo” y por el “IEHD”, los cuales eran transferidos directamente al TGN.

Al producirse la privatización de las refinerías (Ley 1981 de mayo 27 de 1999), el margen fijo requería ser captado por el TGN mediante algún mecanismo, para este fin se decide fusionar el Margen Fijo al IEHD, convirtiendo este concepto en un tributo a ser cobrado y controlado vía la administración tributaria.

<sup>31</sup> El Decreto Supremo N° 24804 de fecha 04/08/97 crea el Margen Fijo sobre determinados productos.

### 4.2.3. Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) y el Impuesto a las Utilidades Extraordinarias de las Empresas (SURTAX):

Antes del proceso de capitalización de la empresa petrolera estatal, la normativa legal señalaba que las fases de “exploración y explotación” debían cancelar el Impuesto a las Utilidades del 40%; a diferencia de las otras fases (refinación, industrialización y comercialización) que debían sujetarse al régimen tributario general en vigencia, es decir, pagar el IRPE. En este marco, el denominado “excedente” se constituía en el IRPE o IUE.

Como se mencionó en párrafos anteriores, en el país se estaba iniciando el proceso de capitalización de las empresas nacionales<sup>32</sup>, por lo que se vio por conveniente sustituir el IRPE por un impuesto que pueda ser acreditable en el país de origen de las empresas extranjeras, lo cual llevó a sustituir el IRPE por el IUE, acción que es realizada a fines de 1994. Paralelamente a esta acción, se crea el *Impuesto a las Utilidades Extraordinarias (Surtax)*, impuesto que hasta la fecha no presenta resultados positivos de recaudación debido a la generalidad de la normativa y la complejidad en su aplicación y metodología de cálculo.

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que hasta antes de la capitalización de las diferentes actividades petroleras de la empresa estatal, el “excedente” de esta última era transferido en su totalidad por el TGN. Una vez iniciado el proceso de privatización el Gobierno crea diferentes instrumentos que permitan al TGN capturar estos “excedentes”, en un inicio a través del IEHD, IUE y el Surtax, pero como la privatización de las otras actividades petroleras fue gradual, el Gobierno determinó que el Margen Fijo sea un instrumento paralelo a los otros impuestos (IEHD, IUE y Surtax) que permita transferir al TGN estos excedentes. Finalmente, una vez capitalizadas y/o privatizadas todas las fases de la actividad petrolera se fusiona el Margen Fijo con el IEHD y se mantiene en vigencia el IUE y el Surtax.

**EXCEDENTE = Margen Fijo + Impuesto Especial a los  
Hidrocarburos y Derivados (IEHD) + IUE + Surtax**

Por tanto, a objeto de analizar las series de manera comparable a través del tiempo, es importante considerar todos los cambios normativos y los denominativos que se dio al “excedente”; en consecuencia, a continuación se presenta la incidencia fiscal de estos cambios en el nivel de recaudaciones.

Los datos muestran que las recaudaciones por concepto de excedentes o su equivalente han disminuido, ya que hasta antes del proceso de capitalización (1996), estos ingresos

<sup>32</sup> Empresas como ENTEL, ENDE, ENFE, YPFB, etc.

eran superiores a \$us200 millones por año, para posteriormente disminuir, con excepción del período 1998-2002, cuando se registra niveles de recaudación superiores incluso a los registrados en el período 1990-1996. El “excedente”, si bien presenta una tendencia a incrementarse hasta 1996, es importante señalar que en este período casi anualmente se daban los denominados “gasolinazos” (incremento de los precios de los carburantes). Si bien, en un momento se pensó que la “desregulación de los hidrocarburos daría fin a los gasolinazos que anualmente se dictaban en el país y que los precios se establecerían de acuerdo a las oscilaciones del mercado internacional”<sup>33</sup>.

**TABLA N°3**  
**RECAUDACIONES POR CONCEPTO DE EXCEDENTES**  
**(En millones de dólares)**

	Total excedentes	IEHD (1)	IMPUESTO A LAS UTILIDADES (2)				Excedentes (3)		
			TOTAL	Capitalizadas	Remesas al Exterior	Sur tax	Total	Mercado Interno	Mercado Externo
1990	211,58	-	0,23	0,23	-	-	211,35	165,18	46,17
1991	240,61	-	0,05	0,05	-	-	240,55	217,61	22,94
1992	220,19	-	0,05	0,05	-	-	220,15	199,15	21,00
1993	265,43	-	0,17	0,17	-	-	265,26	207,03	58,23
1994	217,90	-	0,25	0,25	-	-	217,65	172,27	45,38
1995	210,58	9,76	0,73	0,73	-	-	200,09	161,00	39,09
1996	237,19	9,27	1,67	1,67	-	-	226,25	182,70	43,55
1997	181,30	103,12	3,60	3,60	0,10	-	74,58	58,50	16,09
1998	294,62	198,65	14,78	14,78	0,14	-	81,19	77,05	4,14
1999	286,26	203,47	14,13	14,13	0,00	-	68,66	68,66	-
2000	232,03	218,00	14,03	14,03	0,01	-	-	-	-
2001	216,02	198,00	18,02	18,02	0,04	-	-	-	-
2002	195,83	186,36	9,47	9,47	0,11	-	-	-	-
2003	152,07	138,20	13,86	13,86	0,05	-	-	-	-

Fuente: SIN, UPF

<sup>33</sup> Ultima Hora, 9 de septiembre de 1993.

Los rubros que más contribuyeron en la recaudación por concepto del excedente son el IEHD, el margen fijo y el excedente como tal. A partir del 2000 se presenta nuevamente la caída de las recaudaciones a raíz de la promulgación del D.S. 25836 de 07/07/00, mediante el cual, se estabilizan temporalmente (congelamiento) los precios al consumidor final de la gasolina especial y del diesel oil, manteniendo la tasa del IEHD variable en función del precio congelado, a fin de no afectar el precio al consumidor del mercado interno. Si bien este proceso fue implementado para favorecer a los consumidores finales o subvencionar su consumo, determinó que el TGN deba pagar en notas de crédito fiscal a las empresas petroleras, por la gasolina especial y diesel<sup>34</sup>, a pesar del incremento de precios presentados en el mercado internacional del petróleo.

Asimismo, es importante señalar que las tasas del IEHD no fueron actualizadas en función de la variación del tipo de cambio o de las UFVs, respectivamente. Una breve comparación de las tasas vigentes a fines del 2003 con respecto a aquellas que serían si se hubiera aplicado correctamente su actualización, lo que significa que por este factor se han perdido ingresos equivalente a 2.5% del PIB. Por lo tanto, se puede concluir que en el caso específico del “excedente” el IEHD no está cumpliendo su rol de sustituir el “excedente”.

En síntesis, el “excedente” no llegó a ser sustituido por un impuesto que mantenga su recaudación, y que al contrario el IEHD al ser un instrumento que es manejado con fines de fijación de precios y no tributarios, no está cumpliendo su rol de sustituir el “excedente”. En el mismo esquema se encontraría el resto de los otros instrumentos como son el IUE y el Surtax que conjuntamente el IEHD no están permitiendo cubrir el “excedente” que se diluyó con la capitalización de la empresa petrolera estatal.

Por otro lado y sin lugar a dudas, la sustitución del “excedente” por el IEHD, cuya recaudación representa más del 95% del total de impuestos creados para sustituir el “excedente”, significa que la incidencia de este tributo ha sido trasladada al consumidor final<sup>35</sup> y que si se desea mantener los mismos niveles de recaudación que se obtenía antes de la capitalización de YPF, deberían continuar los denominados “gasolinazos”. Asimismo, la sustitución del “excedente” fue realizada por un impuesto regresivo como es el IEHD, porque recae sobre productos de primera necesidad cuya demanda es menos elástica.

---

<sup>34</sup> Por medio del DS 25885 de 29/8/00 se autoriza al Ministerio de Hacienda a emitir Notas de Crédito Fiscal Negociables, a todas aquellas empresas importadoras de diesel oil.

<sup>35</sup> Justice Colmes señalaba que “los impuestos son el precio de la civilización pero la cuestión a resolver es quién los paga”.



**TABLA N°4  
COMPARATIVO DE TASAS DEL IEHD**

<b>Producto</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Tasa al 1994</b>	<b>Tasa al 2003</b>	<b>Tasa al 2003 debía ser</b>
Gasolina Especial	Litro	1,36	0,87	2,26
Gasolina Premium	Litro	2,58	1,25	4,29
Gasolina de Aviación	Litro	0,46	1,36	0,76
Diesel Oil Importado	Litro	0,7	0,02	1,16
Diesel Oil Nacional	Litro	0,96	0,83	1,60
Diesel Oil de Gas Natural	Litro	0,2	0,2	0,33
Jet Fuel Internacional	Litro	0,44	0,32	0,73
Jet Fuel Nacional	Litro	0,21	0,33	0,35
Fuel Oil	Litro	0,29	0,41	0,48
Aceite Automotriz e Industrial	Litro	1,87	1,4	3,11
Grasas y Lubricantes	Litro	1,87	1,4	3,11
Gasolina Natural	Litro		0,87	0,87
Gasolina Blanca	Litro		0,87	0,87

Fuente: SIN

## 5. INGRESOS POR UPSTREAM

Como se mencionó anteriormente, las fases de exploración y explotación de hidrocarburos (Upstream), están sujetas a las siguientes obligaciones:

1. Regalías y participaciones nacionales y departamentales
2. Patentes

Previo a la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos, la empresa petrolera estatal aportaba por concepto de regalías el 50% sobre la producción bruta en boca de pozo, compuesta de la siguiente manera:

- Una regalía departamental del 11% para el departamento productor
- Una regalía compensatoria del 1% para los departamentos de Beni y Pando
- Una participación nacional del 19%
- Una regalía nacional complementaria del 13%
- Una participación del TGN del 6%

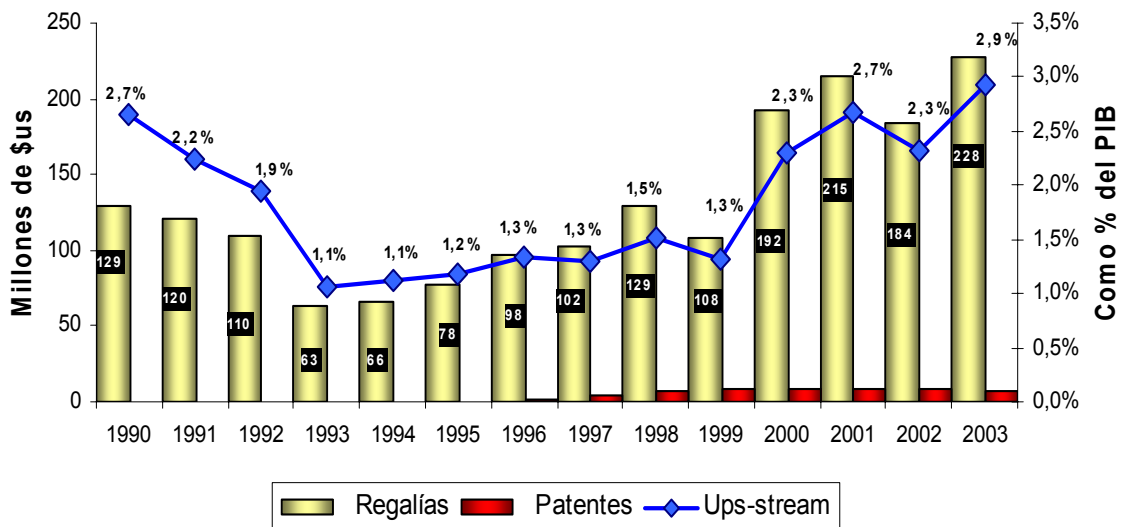
A partir de 1996, esta estructura se modificó en función a la definición de campos “nuevos” y “existentes”. En el caso de los campos “existentes”, la regalía aplicable es de 50% con una distribución similar a la anteriormente vigente, mientras que en el caso de los campos nuevos la regalía aplicable es de 18%, afectando principalmente los ingresos del TGN, con la siguiente distribución:

- Una regalía departamental del 11% para el departamento productor.
- Una regalía compensatoria del 1% para los departamentos de Beni y Pando.
- Una regalía para YPF del 6%

A objeto de realizar un análisis comparativo de los ingresos del sector como efecto de los cambios en la normativa legal, diferenciaremos los ingresos en dos periodos, el primero que comprenderá los años 1990-1995 y el segundo para el periodo 1998-2003, excluyendo aquellos años donde el comportamiento de los ingresos podría haber sido influido por la adecuación del nuevo ordenamiento legal (1996 y 1997).

Es así, que en el periodo 1990-1995 los ingresos que el Estado percibió por concepto de regalías y patentes representaron en promedio \$us95 millones (1.6% del PIB), mientras que en el periodo 1998-2003, los mismos fueron en promedio \$us176.1 millones (2.2% del PIB), monto superior al promedio inicial; si bien estos últimos ingresos casi se duplicaron y significaron un incremento de \$us81.1 millones, su participación como porcentaje del PIB no creció significativamente, representando solamente una diferencia de 0.6 puntos porcentuales entre ambos periodos.

**GRÁFICO N°1  
INGRESOS POR HIDROCARBUROS – UPSTREAM  
GESTIÓN 1990-2003**



Fuente: Elaboración propia en base a información UPF y Ministerio de Hacienda.

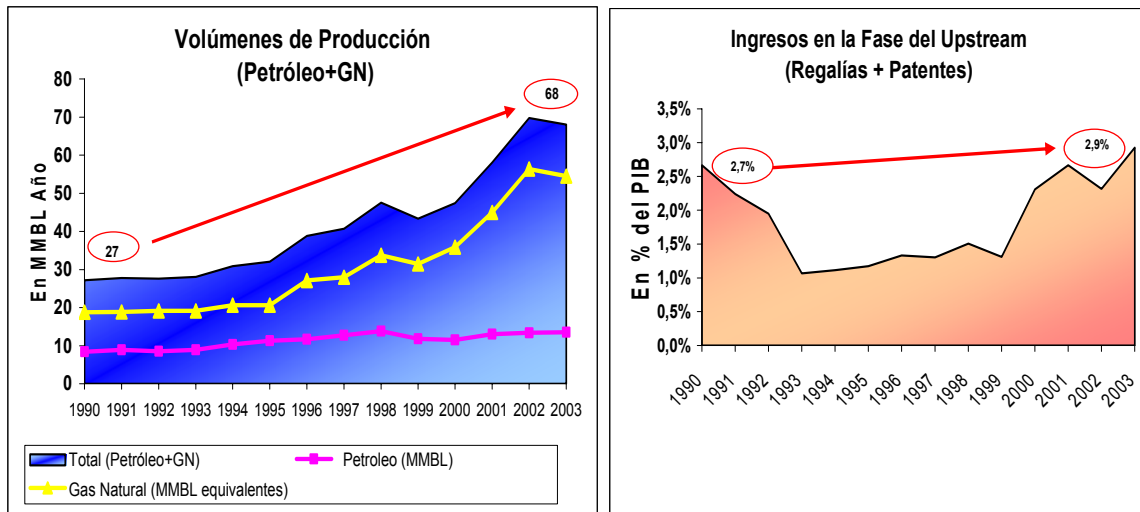
Se puede observar que en los años 1990-1995 los ingresos de regalías presentan una tendencia decreciente, ya que de representar el 2.7% del PIB en 1990, estos disminuyeron a 1.2% del PIB en 1995. A partir de 1998, se presenta una recuperación en las recaudaciones llegando a representar el 2.2% del PIB en 2002 y 2.8% en 2003; esta recuperación de las recaudaciones por regalías se debe al inicio de la exportación de gas al Brasil a partir del año 2000.

Es interesante notar que en el año 2003, estos ingresos representaron el 2.9% del PIB, ligeramente superior en 0.2 puntos porcentuales del PIB al registrado en 1990 (2.7 % del

PIB); este incremento no guarda relación con los niveles de volúmenes de producción y precios de hidrocarburos en ambas gestiones. Entre 1990 y 2003 el volumen de producción de petróleo tuvo un crecimiento sostenido, registrando un incremento de 61%, mientras que la producción de gas natural prácticamente se triplicó con un incremento de aproximadamente 190%.

Ante el notorio crecimiento de los volúmenes de producción de hidrocarburos, se habría esperado que estos se traduzcan en un mayor nivel de ingresos provenientes de esta fase, sin embargo, este efecto no se dio ya que los mismos habrían sido afectados por la clasificación de campos nuevos y existentes a partir de la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos de 1996, aspecto que incide en el nivel de recaudaciones.

**GRÁFICO N°2**  
**PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS – INGRESOS POR UPSTREAM**  
**GESTIÓN 1990-2003**



Fuente: Elaboración propia en base a información UPF y Viceministerio de Hidrocarburos.

En lo que respecta a las **Patentes**, su recaudación tiene un comportamiento lineal, ya que a partir de 1997 hasta el 2003 se mantuvo en alrededor 0.1% del PIB.

Si bien, en términos del PIB la participación de las patentes no presenta incremento, en términos monetarios estos presentaron un significativo aumento, ya que de representar \$us1.3 millones en 1996, éstos alcanzaron a \$us4.2 millones en 1997, hasta llegar a \$us7.2 millones en el año 2003, debido a la mayor superficie explotada.

**TABLA N°4**  
**RECAUDACIONES DE HIDROCARBUROS UPSTREAM**  
**(1990-2003)**

Año	Total	Regalías	Patentes	Total	Regalías	Patentes
	Millones de \$us.			Como % del PIB		
1990	129,4	129,4	0,0	2,7%	2,7%	0,0%
1991	120,4	120,4	0,0	2,2%	2,2%	0,0%
1992	110,2	110,2	0,0	1,9%	1,9%	0,0%
1993	63,4	63,4	0,0	1,1%	1,1%	0,0%
1994	66,2	66,2	0,0	1,1%	1,1%	0,0%
1995	77,8	77,8	0,0	1,2%	1,2%	0,0%
1996	97,6	96,3	1,3	1,3%	1,3%	0,0%
1997	102,5	98,3	4,2	1,3%	1,3%	0,1%
1998	129,0	122,2	6,7	1,5%	1,4%	0,1%
1999	108,2	100,3	8,0	1,3%	1,2%	0,1%
2000	192,3	183,3	9,0	2,3%	2,2%	0,1%
2001	214,9	206,9	8,1	2,7%	2,6%	0,1%
2002	184,5	176,4	8,1	2,3%	2,2%	0,1%
2003	228,0	220,8	7,2	2,9%	2,8%	0,1%

Fuente: Elaboración propia en base a información UPF y Ministerio de Hacienda

## 6. EL UPSTREAM Y DOWSTREAM

Si bien en 1996 el objetivo fiscal planteado por los especialistas en hidrocarburos<sup>36</sup> fue mantener para el año 1997 un ingreso equivalente al 5.6% del PIB (\$us448 millones), a fin de lograr el equilibrio fiscal, este nivel se estimaba alcanzar con recaudaciones equivalentes a regalías 0.61% del PIB (\$us48.8 millones), participaciones y otros 1.6% del PIB (\$us128 millones), y otros ingresos 3.39% del PIB (\$us271.2 millones), entre los cuales IEHD (\$us178.1 millones), IVA- IT (\$us71.4 millones) y otros (\$us21.7 millones), tal objetivo fue cumplido solo para el período 1998-2001, ya que en las últimas dos gestiones la meta no fue alcanzada.

Por otro lado, si se considera que el sector de hidrocarburos es uno de los sectores que *mostró mayor dinamismo en el último período en la economía boliviana*<sup>37</sup>, ya que en el período 1990-1995 este sector representó en promedio un 2.4% del PIB total y en el período 1998-2003 fue en promedio el 3%, lo que significa un incremento del 25% en su participación en el PIB, este crecimiento no se ve reflejado en la evolución de los ingresos que aporta este sector.

En 1990, las recaudaciones provenientes de las fases del Upstream y Downstream representaron en forma conjunta el 8.1% del PIB, alcanzando su máximo nivel de 8.2% del PIB en 1991; a partir de este año, su recaudación presenta una tendencia decreciente hasta alcanzar el 4.9% del PIB el año 1997. Luego del incremento presentado en 1998

<sup>36</sup> Pedro Van Meurs. (1996). "Revisión del Sector de Hidrocarburos y Sugerencias para Nuevas Políticas Petroleras".

<sup>37</sup> De acuerdo a Milenio

(6% del PIB), nuevamente se presenta una caída hasta llegar en 2003 a representar 5.1% del PIB.

**CUADRO N°4**  
**EVOLUCIÓN DE INGRESOS POR DOWNSTREAM Y UPSTREAM**  
**(Como % del PIB)**

	TOTAL	Down-stream	IVA-IT	Excedente	Ups-stream	Regalias	Patentes
1990	8,08%	5,41%	1,06%	4,36%	2,66%	2,66%	0,00%
1991	8,24%	6,00%	1,53%	4,48%	2,24%	2,24%	0,00%
1992	7,16%	5,22%	1,33%	3,89%	1,95%	1,95%	0,00%
1993	6,81%	5,74%	1,28%	4,46%	1,07%	1,07%	0,00%
1994	6,09%	4,97%	1,31%	3,67%	1,11%	1,11%	0,00%
1995	5,62%	4,45%	1,27%	3,17%	1,17%	1,17%	0,00%
1996	5,89%	4,55%	1,32%	3,24%	1,33%	1,31%	0,02%
1997	4,91%	3,61%	1,30%	2,31%	1,30%	1,25%	0,05%
1998	6,03%	4,52%	1,08%	3,45%	1,51%	1,43%	0,08%
1999	5,90%	4,59%	1,11%	3,47%	1,31%	1,22%	0,10%
2000	5,79%	3,48%	0,70%	2,79%	2,31%	2,20%	0,11%
2001	5,66%	2,99%	0,31%	2,68%	2,67%	2,57%	0,10%
2002	5,01%	2,69%	0,23%	2,46%	2,32%	2,22%	0,10%
2003	5,13%	2,21%	0,26%	1,95%	2,92%	2,83%	0,09%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la UPF y Ministerio de Hacienda.

De la misma manera, considerando los periodos 1990-1995 (7% del PIB) y 1998-2003 (5.6% del PIB) se observa que las recaudaciones en el último periodo fueron inferiores en 2.4 puntos porcentuales del PIB respecto al primero, deduciéndose que las modificaciones implementadas en ambas fases de la actividad petrolera afectaron negativamente las recaudaciones provenientes de este Sector., principalmente de aquellas derivadas del Downstream, tanto de la recaudación del IVA-IT como del excedente, lo cual significa que mantener las tasas de IEHD congeladas o en niveles inferiores a los de su creación, repercutieron en los ingresos provenientes del sector de hidrocarburos.

## 7. CONCLUSIONES

Del análisis efectuado en el presente documento se puede destacar lo siguiente:

- Los ingresos totales provenientes del Sector de Hidrocarburos, considerando ambas fases (Downstream y Upstream), presentan una disminución de alrededor 3 puntos porcentuales del PIB entre los años 1990 y 2003 (8.1% del PIB y 5.1% del PIB respectivamente), concluyéndose que *las reformas implementadas en el Sector Hidrocarburos derivaron en menores ingresos para el Estado.*
- Los diferentes instrumentos creados por el Gobierno (IEHD, IUE, Surtax y Margen Fijo) a fin de mantener un nivel de ingresos fiscales que sea equivalente al “excedente” que recibía el Estado antes del proceso de capitalización de YPF, *no han sido suficientes para sustituir estos ingresos.* Si bien antes de la capitalización el excedente se lograba gracias a los gasolinazos, el mecanismo no ha cambiado si el Gobierno desea recaudar ingresos equivalentes al excedente.

- El IEHD no fue utilizado como un instrumento fiscal para el Gobierno ya que la actualización de sus tasas es realizada obedeciendo criterios de política hidrocarburífera (fijación de precios) en lugar de actualizarse en función de la variación del tipo de cambio o de las UFV's tal como establece la normativa legal. Este factor derivó en que hasta fines de 2003, ***el Estado dejara de percibir ingresos equivalentes a 2.5% del PIB por no haberse aplicado la actualización respectiva.***
- Con la capitalización de la empresa petrolera estatal, la sustitución del “excedente” por el IEHD, implica que la incidencia de este tributo fue trasladado al consumidor final, más aún considerando que su recaudación significa más del 95% de los impuestos que fueron creados para sustituir el “excedente; asimismo, ***esta sustitución fue realizado por un impuesto regresivo, debido a que recae sobre productos de primera necesidad*** cuya demanda tiene elasticidad baja.

Adicionalmente y por la relevancia del sector, *si se pretende mantener o superar los niveles de recaudación que se obtenían antes de la capitalización de YPF, estos deberán ser realizados a través de los denominados “gasolinazos”.*

- En lo que respecta a los ingresos generados ***en la fase del Upstream***, se puede señalar que después de la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos, estos ingresos son en términos monetarios superiores al promedio anual de ingresos que recibió el Estado en el periodo 1990-1995 previo al proceso de capitalización; sin embargo, ***en términos del PIB, la incidencia fiscal no resultó significativa, ya que de representar el 1.6% del PIB en promedio en el periodo 1990-1995, pasó a representar 2.2% del PIB en promedio en el periodo 1998-2003.***
- Asimismo, considerando el crecimiento de los volúmenes de producción de hidrocarburos, se habría esperado que estos se traduzcan en un mayor nivel de ingresos provenientes de esta fase, sin embargo, esto no se dio ya que ***las regalías habrían sido afectadas por la clasificación de campos nuevos y existentes*** a partir de la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos de 1996, repercutiendo en el nivel de recaudaciones.

## **8. BIBLIOGRAFIA**

CEDIB. “Revista mensual del Centro de Documentación e Información Bolivia”. Gstiones 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

MILENIO. Informe Económico “Opiniones e Información sobre el Sector de Hidrocarburos”.

Ministerio de la Presidencia. Cuaderno Informativo: “Te toca a ti el gas está en tus manos”.

Pedro Van Meurs. (1996). “Revisión del Sector de Hidrocarburos y Sugerencias para Nuevas Políticas Petroleras”

Selaya, P. (2002). “Ingresos Fiscales por Producción y Comercialización de Hidrocarburos en Bolivia”.

UDAPE. Dupleich, L.; Garrón, M.; Selaya, P. (2003). “Estructura del Sector Hidrocarburos”.

UDAPE. Diferentes números de CONAPES.

Decretos: Diferentes números de decretos

Leyes, Diferentes leyes