

Petróleo

el reparto ha llegado a un punto crítico

< POR JULIO OLEAS >
INVESTIGACIÓN: PABLO CARDOSO

Mientras el petróleo atraviesa en el mundo el mayor período de auge en su historia, en el Ecuador la actividad petrolera está en crisis: la inversión se ha detenido, Petroecuador produce cada año menos crudo y la principal empresa privada habría cometi-

do infracciones de gravedad suficiente para declarar caducada su concesión.

Contratos no equitativos y crecientes necesidades de financiamiento del Fisco han impulsado al gobierno a renegociar masivamente sus relaciones con las em-

presas transnacionales, pero lo está haciendo por el atajo, sin resolver delicados temas pendientes. La inversión privada es imprescindible, como también lo es un aparato público técnico e independiente comprometido con el interés del país.

Los recursos no renovables son de propiedad “inalienable e imprescriptible del Estado”, establece el Art. 247 de la Constitución Política de 1998. En ejercicio de su derecho soberano, el Ecuador se ha reservado para sí el derecho de propiedad del petróleo, del existente en las reservas probadas (unos 4.500 millones de barriles, según el *Atlas Petrolero* publicado recientemente por Petroecuador) y del que podría existir en otros depósitos miles de metros bajo tierra.

El petróleo es el más importante

recurso natural no renovable del planeta; tanto que el Presidente **Bush** le mintió al mundo entero para justificar la invasión del país con la segunda reserva más grande del mundo. Prácticamente todas las actividades económicas dependen de su uso, y su privación acarrearía un colapso global de dimensiones apocalípticas.

Pero es mucho más que un recurso. Los economistas ecológicos sostienen que el petróleo es “capital natural no producido”, lo que significa que si un país lo vierte en el flujo del gasto

corriente, está consumiendo su capital presente en perjuicio del país futuro, está descapitalizándose. Solo habría una forma de evitar este proceso irracional: que ese capital natural sea transformado en otras formas de capital que permitan potenciar el crecimiento y su sostenibilidad.

Desde 1972, cuando comenzó la “era petrolera” del Ecuador, de las entrañas de la región amazónica ecuatoriana se han extraído unos 3.500 millones de barriles, cifra que, multiplicada por el precio promedio de exportación de

Ilustración: Pablo Fincoy.



cada año, arroja un valor total de \$ 66.500 millones (más de cuatro veces el *stock* actual de la deuda externa). Al principio, el petróleo financió la red vial iniciada en la era del banano, las grandes centrales hidroeléctricas que nos siguen alumbrando, la refinería de Esmeraldas, escuelas, hospitales, proyectos industriales y ganaderos. El capital natural fue transformado en capital económico, pero también apareció el consumo suntuario y se infló la nómina del sector público. Sirvió además para subsidiar combustibles, energía eléctrica, telecomunicaciones y crédito de fomento. Y también para garantizar el pesado endeudamiento externo.

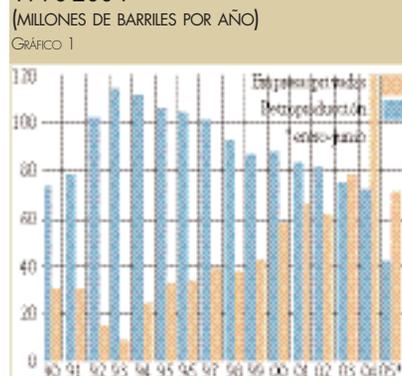
LOS CAMBIOS EN LA PRODUCCIÓN

En la década final del siglo pasado, ni las condiciones del mercado mundial ni la política económica favorecieron a la estatal Petroecuador. Los precios estaban deprimidos: llegaron a un máximo de \$ 18 por barril en 1996 y bajaron a \$ 9,2 en 1998 (menos que en 1973). En 1995, siguiendo los consejos del “ajuste estructural”, se decidió que todos los presupuestos de las empresas públicas fueran controlados por el ministerio de Finanzas, incluso el presupuesto de inversiones de Petroecuador. Así, lo que debía ser una compleja decisión empresarial cuyos resultados en producción solo podían verse cinco o diez años más

tarde, fue limitada por la necesidad anual de la política fiscal (pagar salarios al sector público, atender la deuda externa, la aleatoria y acomodaticia política social... y tratar de minimizar el déficit). “Si a la gallina de los huevos de oro no le dan maíz, ¿cómo esperan que siga dando huevos de oro? El contrato de Oxy, por ejemplo, tiene sus costos de producción –comentó para GESTIÓN el experto **Augusto Tandazo**–; no es que Oxy produce por generación espontánea. Si ese mismo costo de producción hubiera estado a cargo de Petroecuador, entonces saldría adelante”.

La politización de Petroecuador le ha restado capacidad técnica y operativa. En la década de los 70, los gerentes de la CEPE duraban en promedio 16,2 meses; ahora, los presidentes ejecutivos de Petroecuador duran en pro-

PRODUCCIÓN DE CRUDO DE PETROECUADOR Y EMPRESAS PRIVADAS, 1990-2004
(MILLONES DE BARRILES POR AÑO)



FUENTE: PETROECUADOR.

medio 6,5 meses cada uno. Convertida en botín político, nadie quiere tomar el toro por los cuernos y aclarar las continuas denuncias de corrupción que habría desde en la compra de insumos hasta en la comercialización del crudo, pasando por los “pinchazos” en los tubos. Los gobiernos de Mahuad y Noboa bloquearon la inversión, facilitando las concesiones a favor de las empresas transnacionales. “En el gobierno de **Lucio Gutiérrez**, el ministro **Mauricio Yépez** se comprometió con el FMI a no entregar \$ 100 millones para sostener la producción de crudo”, afirma Tandazo.

La falta de inversiones de Petroecuador se traduce en el constante descenso de su producción. De un máximo de 115 millones de barriles anuales bombeados en 1993, ha disminuido a 72 millones en 2004. En el mismo lapso, las empresas privadas han incrementado la suya de 9,3 millones a 120 millones anuales (*Gráfico 1*). En 2003, por primera vez en 30 años, la suma de las producciones de crudo de las transnacionales superó a la de Petroecuador.

EL PESO DE LAS PRIVADAS

Uno de los dogmas del ajuste estructural de los noventa del siglo pasado mandaba reducir la incidencia del Estado en la producción, sea privatizando las empresas públicas o cediendo actividades que se suponía serían ejecutadas más eficientemente por la empresa privada. Nunca fue políticamente viable la idea de privatizar Petroecuador, pero se propició el incremento de la participación de las transnacionales en las actividades petroleras antes reservadas a la empresa estatal.

En 2004, las privadas exploraron y explotaron 3,35 millones de hectáreas concesionadas mediante 16 contratos de participación, dos de prestación de servicios, y otras alianzas estratégicas y



Santiago Armas.

El reparto de la renta petrolera causa una permanente disputa. En la foto, una escena del reciente paro de Orellana y Sucumbios.

CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN

CUADRO 1

| Compañía | Campo/ bloque | Tipo | Vigencia | Duración | Accionistas | Porcentaje |
|---------------|---------------|------------|------------|-----------|--|----------------|
| CNPC Int. | 11 | Part. | 1995/02/17 | 2015(p) | CNPC International | |
| Vintage | 29 | Part. | 1995/03/16 | Terminado | Triton Ecuador Inc. | |
| Tripetrol | 28 | Part. | 1995/04/06 | Caducidad | Tripetrol Holdings Inc. | |
| Perenco | 21 | Part. | 1995/04/19 | 2015(p) | Perenco - Burlington - PEI | 45-37,5-17,5 |
| City Oriente | 27 | Part. | 1995/04/28 | 2015(p) | City | |
| AEC Ecuador | Tarapoa | Part. (m)* | 1995/08/01 | 2015 (p) | AEC Ecuador Ltd. | |
| Ecuador TLC | 18 | Part. | 1996/01/10 | 2016(p) | Ecuador TLC - Cayman - Petromanabi | 70-18-12 |
| EDC | 3 | Part. | 1996/07/15 | 2021 | EDC Ecuador | |
| CGC | 23 | Part. | 1996/08/09 | 2016(p) | CGC - Burlington | 50-50 |
| Petrobras | 31 | Part. | 1996/08/09 | 2016(p) | Petrobras | |
| Repsol - YPF | 16 | Part. (m) | 1996/12/30 | 2012(p) | Repsol - OPI - China Murphy - Canam | 35-31-14-10-10 |
| Canada Grande | 1 | Part. | 1997/01/22 | 2012 | Canada - Tripetrol | 50-50 |
| Burlington | 24 | Part. | 1998/05/27 | 2018 (p) | Burlington - Perenco | 50-50 |
| Occidental | 15 | Part. (m) | 1999/06/02 | 2012 | Occidental | |
| EnCan Ecuador | 14 | Part. (m) | 1999/06/04 | 2012 (p) | Encana - Repsol YPF | 75-25 |
| Perenco | 7 | Part. (m) | 2000/03/31 | 2016(p) | Perenco - Burlington - PEI | 45-30-25 |
| EnCan Ecuador | 17 | Part. (m) | 2000/04/07 | 2018 (p) | Encana Overseas P & I | 70-30 |

*M: MODIFICATORIO. • FUENTE: DIRECCIÓN NACIONAL DE HIDROCARBUROS.

prestación de servicios específicos (Cuadro 1).

Hace una década, el país presenció una densa discusión sobre el tipo de contrato más conveniente para la intervención de las empresas privadas. Los de prestación de servicios tienen la desventaja de incrementar el riesgo y otorgan incentivos para inflar las facturas de la operación, disminuyendo la renta del Estado. Los contratos de participación reducen el riesgo del dueño del recurso y dan incentivos a los concesionarios para bajar los costos. Entre febrero de 1995 y abril de 2000 se celebraron 17 contratos de participación: diez durante el gobierno de **Durán Ballén**, dos en el de **Bucaram**, uno en el de **Alarcón**, dos en el de **Mahuad** y dos más en el de **Noboa** (Cuadro 1).

Mientras el país se debatía en la crisis que terminó en la dolarización, las inversiones de las empresas privadas comenzaron a fructificar. El viejo oleoducto (SOTE) no era suficiente, ni tenía las condiciones operativas para transportar el nuevo crudo pesado que brotaba de las concesiones. Ni los tiempos ni la crisis fiscal eran los adecuados para que Petroecuador emprendiera la inversión en un nuevo oleoducto; se formó un consorcio privado y en menos de dos años se construyó el OCP.

PRODUCCIÓN DE CRUDO DE LAS EMPRESAS PRIVADAS
(MILES DE BARRILES POR AÑO)

CUADRO 2

| | Produc. | Exportac. | Diferen. | % de la Producc. |
|------|---------|-----------|----------|---------------------|
| 2000 | 58.495 | 43.112 | 15.383 | 26,3 |
| 2001 | 65.817 | 42.529 | 23.288 | 35,4 |
| 2002 | 62.498 | 40.535 | 21.963 | 35,1 |
| 2003 | 77.983 | 49.404 | 28.579 | 36,6 |
| 2004 | 120.368 | 78.989 | 41.379 | 34,4 |

FUENTE: PETROECUADOR Y BCE.

RENTA PETROLERA Y EQUILIBRIO ECONÓMICO

La renta petrolera es el producto que le corresponde al propietario, por la utilización económica del recurso. El dueño del petróleo es el Estado, pero como ha concedido a la empresa privada parte del uso de sus recursos, a cambio recibe parte de la renta resultante de esa explotación. Nadie parece saber cuánto mismo recoge el Estado de las empresas privadas por renta petrolera. El tema es complejo, si se considera que los contratos tienen cláusulas distintas.

Pero se puede estimar esa renta, *grosso modo* y en forma agregada, recurriendo a una vieja y elemental operación aritmética. Se conoce las cifras en volumen de producción y de exporta-

ción de las empresas privadas; también se sabe que el objetivo de la producción privada es la exportación. Entonces, por diferencia, se puede estimar lo que no exportan, que solo podría destinarse a dos usos: autoconsumo y pagos de renta al Estado.

Entre 2000 y 2004 las empresas privadas no han exportado entre 26,3% y 36,6% de su producción bruta (Cuadro 2). Si una porción de estos porcentajes se insume en la misma actividad, se puede decir que las empresas privadas han entregado al Estado entre 20% y 30% del petróleo extraído de sus concesiones. ¿Es esto desequilibrio económico? La respuesta sería claramente afirmativa, si no se considerara el factor riesgo de la inversión petrolera. Actualmente, la Oxy produce 22.000 barriles diarios en el Bloque 15 (aquí había riesgo) y otros 90.000 en los campos Edén Yuturi y Limoncocha (aquí el riesgo era mínimo), otorgados por el Estado en 1999, siendo ministro de Energía **René Ortiz** en el gobierno del entonces presidente Mahuad, el mismo vocero actual de la transnacional norteamericana. La Contraloría General del Estado considera que en los campos sin riesgo las tasas internas de retorno de las petroleras privadas no deberían ser mayores a 15%.

Los contratos de participación firmados entre 1995 y 2000 conceden a las empresas privadas la posibilidad de renegociar —es decir, de restablecer el equilibrio económico— si el gobierno ecuatoriano redujera las tasas de producción, alterara las tarifas de transporte, reformara la política cambiaria o modificara el régimen tributario. Todos estos factores son imputables a decisiones del gobierno. Algunos contratos también contemplan la posibilidad de descenso de la calidad del crudo, evento no atribuible a ninguna de las partes contratantes.

Pero, en general, no se consideró la posibilidad de que las variaciones de los precios internacionales del crudo alteren el equilibrio inicial. Salvo el contrato celebrado con EnCana (cuando el precio del crudo era de \$ 15,5 por

barril), que dispone que si el precio supera los \$ 22 por barril, se compartirán los beneficios. ¿Significa esto que el Estado ecuatoriano está tratando discriminatoriamente a las personas jurídicas con las que contrata?

IMPUESTOS NO ES LO MISMO QUE RENTA

Más de una empresa argumenta que el Estado ya recibe más de la mitad de

BENEFICIOS BLOQUE 15 (JULIO/99 A JUNIO/05)

CUADRO 3

| | Estado Mill. \$ | | Oxy Mill. \$ | | Total Mill. \$ |
|------------|--------------------|-----|-----------------|-----|-------------------|
| | | % | | % | |
| Ingresos | 782 | 27% | 2.166 | 73% | 2.948 |
| Costos | -56 | 5% | -1.145 | 95% | -1.201 |
| Impuestos | 404 | | -404 | | 0 |
| Beneficios | 1.130 | 65% | 617 | 35% | 1.747 |

FUENTE: Oxy.

mento no es exacto. Al permitir el Estado que una petrolera privada participe en el aprovechamiento de su recurso, asume con esa persona jurídica dos tipos de relaciones, simultáneas pero diferentes. Una relación contractual, que fundamenta la participación de los contratantes en la renta del petróleo. Según el Cuadro 3, el Estado ha recibido por esta causa –ser propietario de los recursos del Bloque 15– 27% de los ingresos totales reportados en el periodo (\$ 2.948 millones), porcentaje que se encuentra dentro del rango detectado en el Cuadro 2.

La otra relación es tributaria, y es inherente a la soberanía de los Estados modernos, sea cual sea la estructura de derechos de propiedad. Los \$ 404 millones que Oxy declara haber pagado al Ecuador entre 1999 y 2005 por sus actividades en el Bloque 15 corres-

más de \$ 6,5 millones (Cuadro 4). Pero en 2004, cuando ya operaba el OCP y además se dispararon los precios del crudo, pagaron \$ 118,1 millones. Como la actividad ha seguido creciendo, en los primeros tres trimestres de 2005 el SRI ha recaudado de las petroleras un total de \$ 273 millones (por IVA, renta, multas, intereses y otras causas tributarias).

Cualquiera arquearía las cejas si un industrial o un comerciante dijera que sus impuestos equivalen a la participación del Estado en sus actividades, cuando se sabe que esos pagos son obligaciones tributarias. En la actualidad el sector petrolero es tan dinámico que tributa 13% del impuesto a la renta total, pero esto no es razón suficiente para aceptar que el monto total de la participación del Estado en los recursos petroleros equivale a la suma de sus rentas más los impuestos causados por el concesionario.

EL ESTADO RENTISTA

Si en el subsuelo del territorio ecuatoriano no hubiera petróleo, de nada le serviría al Estado declararse su dueño. Sin petróleo, el financiamiento del gasto público solo podría provenir de dos fuentes, los impuestos y el crédito, que es lo que usualmente ocurre en las economías de mercado que han dejado en manos del sector privado la totalidad de las actividades productivas.

Pero Ecuador es uno de esos pocos privilegiados que sí tiene petróleo. En 2004, antes de que el presidente Pala-

IMPUESTOS PAGADOS POR LAS EMPRESAS PRIVADAS 2000-2005*

CUADRO 4

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Renta | 6.572.199 | 50.038.102 | 36.965.110 | 42.245.174 | 118.113.598 | 260.982.207 |
| IVA | 5.418.787 | 8.684.088 | 13.888.457 | 16.749.013 | 13.692.839 | 11.785.908 |
| Intereses por mora | 24.053 | 47.860 | 98.275 | 79.341 | 86.075 | 116.502 |
| Multas tributarias | 15.900 | 51.642 | 118.175 | 127.516 | 65.327 | 10.662 |
| Otros | 28.994 | 58.819 | 540 | 14.921 | 72.556 | 150.707 |
| | 12.059.934 | 58.880.511 | 51.070.558 | 59.215.965 | 132.030.394 | 273.045.987 |

*HASTA EL 19-09-05.

FUENTE: SRI.

los ingresos del petróleo. Llegan a esta conclusión sumando a la renta petrolera los impuestos causados. Así, Oxy, por ejemplo, afirma que entre julio de 1999 y junio de 2005 los beneficios recibidos por el Estado por la explotación del Bloque 15 llegan a \$ 1.130 millones (65%), mientras la empresa percibió \$ 616 millones (35%).

Esta afirmación tiene sentido desde una visión estrictamente contable, que permite sumar la renta del Estado y los impuestos causados, sin distinguir su distinta naturaleza económica, y asumiendo que el propietario del recurso es quien lo explota y que todo lo que se resta del beneficio es, en el fondo, costo de la operación (Cuadro 3).

Dada la estructura de derechos de propiedad vigente en Ecuador, el argu-

ponden a impuestos, es decir esos recursos de carácter coactivo exigidos por el Servicio de Rentas Internas (SRI) sin contraprestación a favor del contribuyente, basado en un “hecho imponible” previsto en la ley. Esa cantidad de dinero representa 19% de los ingresos brutos del bloque.

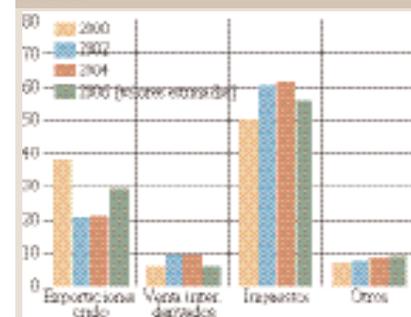
El pago de impuestos está relacionado con el monto e intensidad de una actividad económica y, como la actividad petrolera ha crecido sustancialmente (tanto por los volúmenes extraídos por las empresas privadas como por los precios del mercado), los impuestos causados se han incrementado en forma proporcional.

En 2000, cuando la exportación de las privadas todavía no despegaba, pagaron por impuesto a la renta poco

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 2000-2006

(COMO PORCENTAJES DEL TOTAL)

GRÁFICO 2



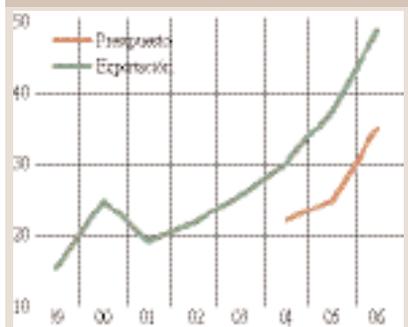
FUENTE: MEF.

cio y su ex ministro de Economía cambiaran las reglas del juego fiscal, los ingresos tributarios ascendieron a \$ 3.165,5 millones, es decir 61% de todos los ingresos del gobierno central, y los petroleros fueron \$ 1.557,9 millones, es decir 30% (Gráfico 2). En otras palabras, al comenzar este nuevo boom, de cada dólar recibido por el gobierno, 60 centavos los recaudó el SRI y 30 centavos provinieron de las rentas petroleras estatales.

Se estima que en 2006 esas rentas podrían ascender a \$ 2.316,5 millones, es decir 48,7% más que en 2004, lo que representaría 34% de los ingresos totales del gobierno central, mientras que los ingresos tributarios se reducirían a 56%. Este retroceso (hacia una mayor dependencia de los ingresos petroleros) tiene tres causas: la desaparición práctica de los fondos de estabilización petroleros, la posibilidad legal de inflar el presupuesto por sobre los límites establecidos en la Ley de Transparencia Fiscal y el incremento de los precios del crudo.

El precio promedio de exportación del crudo ecuatoriano ha venido subiendo constantemente desde 2001 (Gráfico 3). En 2004 fue de \$ 30,1 por

PRECIOS DEL CRUDO ECUATORIANO, 1999-2006 (US \$ POR BARRIL)
GRÁFICO 3



FUENTE: BCE Y MEF.

barril, cuando en el presupuesto se lo fijó en \$ 22. Entre enero y julio de 2005, el precio de mercado fue de \$ 37,5 por barril y en el presupuesto se lo fijó en \$ 25. Para 2006, el FMI estima que los crudos marcadores bordearán los \$ 62, lo que significaría que el crudo ecua-

toriano podría venderse entre \$ 45 y \$ 50 por barril. Las autoridades del Ministerio de Economía están manejando una proforma presupuestaria con \$ 35 por barril, lo que permitirá expandir significativamente el gasto público –corriente y de inversión– en un año de elecciones.

El hecho es que en 2005 la “gallina de los huevos de oro” que menciona Tandazo está poniendo \$ 12 más por barril de lo que se esperaba (lo que hasta mediados de año significó unos \$ 370 millones adicionales) y que en 2006 pondría \$ 13 más por barril, que lo presupuestado oficialmente.

MÁS EXPORTACIÓN NO SIGNIFICA MÁS DESARROLLO

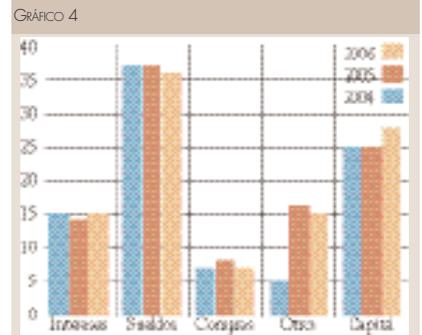
La eliminación de los cuestionados fondos petroleros de estabilización genera un poderoso incentivo para tratar de capturar más rentas del petróleo. Los paros poblacionales del Oriente, las anunciadas medidas de hecho de los educadores y también las propuestas de “reactivación” de ciertos sectores productivos son hechos que están relacionados. Pero no es fácil reorientar el gasto como quieren los distintos grupos de presión.

En 2006 el ministerio de Economía deberá pagar más de \$ 2.000 millones del principal de la deuda pública y ha presentado al Congreso una proforma de gastos por \$ 6.675 millones, es decir 8% más que los \$ 6.188 millones codificados en 2005. Sin embargo, los pagos de sueldos bajarían de 37% a 36% del total del gasto, al igual que las transferencias a los gobiernos seccionales y otras preasignaciones (de 16% a 15%), mientras que los pagos de intereses de la deuda –interna y externa– subirán de 14% a 15% del gasto total (Gráfico 4).

Solo 28 centavos de cada dólar gastado se invertirá en capital, lo que significa que apenas 8,4 centavos de cada dólar del capital natural no producido que acrece al Presupuesto del Estado como rentas del petróleo se estaría transformando en otras formas de capital. El resto entrará al flujo del gasto corriente y se perderá irremediamente.

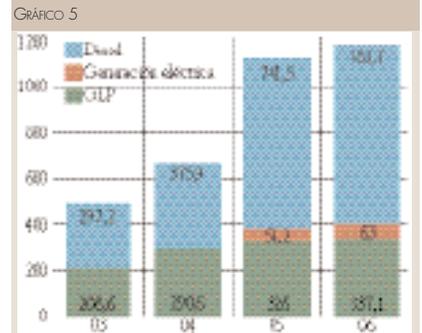
Como Ecuador sigue recelando del mercado, los precios de los combustibles no obedecen a la oferta y la demanda. Entre 2001 y 2005 el crudo ha duplicado su precio, pero los precios de la gasolina, el diesel y el gas de uso doméstico se han mantenido congelados gracias a los subsidios. En 2005, esta falsa sensación de bonanza le costará al Estado –a través de Petroecuador– \$ 1.121 millones y en 2006 deberá pagar otros \$ 1.183 millones (Grá-

ESTRUCTURA DE LAS OPERACIONES DE GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL, 2004-2006
GRÁFICO 4



FUENTE: MEF.

COSTOS DE LOS SUBSIDIOS 2003-2006
GRÁFICO 5



FUENTE: MEF.

fico 5). Este año, la balanza comercial de derivados de petróleo será deficitaria en alrededor de \$ 400 millones. Como ocurría antes de la dolarización, la corrección de este desequilibrio quedará para el próximo gobierno, a menos que la lotería del precio del crudo permita diferirla. Si EEUU decide invadir Venezuela para deshacerse del incómodo Coronel Chávez, el barril del WTI podría trepar fácilmente a \$ 100, por ejemplo.

RECUADRO 1

“LA RENTA PETROLERA SE DILUYE FINANCIANDO LOS SUBSIDIOS”

JAIME CARRERA

El peso que tiene el petróleo en el financiamiento del presupuesto es una desventaja, porque está sujeto a eventualidades no controlables, como su precio o el volumen producido. “Cuando el presupuesto depende en gran medida de este rubro y hay un nivel de gasto elevado que es inflexible, cualquier *shock* –de precios o de producción– genera inestabilidad fiscal. En este caso, el gasto fijo sigue elevado pero el ingreso baja y se generan déficit, que hay que cubrirlos con medidas económicas”, advierte **Jaime Carrera**, del Observatorio de la Política Fiscal. “Esta ha sido la historia del pasado y nadie duda que puede volver a ocurrir en el futuro. Si Ecuador dependiera menos de los ingresos petroleros, podría generar un ahorro que le permitiría sostener las cuentas públicas. Con este fin, la Ley de Responsabilidad Fiscal manda reducir el déficit no petrolero 0,2% del PIB cada año, para que en 25 años, cuando no tengamos petróleo, el Estado pueda sobrevivir sin él”.

Por ahora, el Fisco depende en un 30% de los ingresos del petróleo, y esa dependencia no es mayor “por la paradójica razón de que tenemos una elevada carga de subsidios que están fuera del presupuesto. Mientras más alto es el precio, más grandes son los subsidios y menores los ingresos por venta de derivados. La mayoría de la renta petrolera se diluye financiando los subsidios”, afirma. Este no es el único problema que advierte Carrera. El fraccionamiento de los ingresos del petróleo vía preasignaciones específicas “es negativo, porque es inequitativo y vuelve al presupuesto poco transparente y extremadamente inflexible. Las manifestaciones públicas y otras medidas de presión lo han fraccionado más

todavía. El presupuesto tiene una carga de gastos fijos que supera el 80% y, fuera de él, hay una serie de parcelaciones que dificultan más la gestión presupuestaria”.

Esta estructura no permite atender equitativamente a los sectores del país. Ante las desatenciones, cada sector trata de apropiarse de una parte de



Jaime Espinosa Terán

los ingresos del Estado para garantizarse obras y beneficios. Un punto culminante de este proceso ocurrió cuando los pobladores de las áreas donde se produce petróleo decidieron exigir directamente a las empresas. “Esto es parte de la debilidad del Estado y de la anarquía institucional que vive el país. El que debiera negociar con cualquier empresa privada es el Estado, y es éste quien debe satisfacer las demandas de la sociedad mediante la redistribución presupuestaria. Cuando la población acude a una empresa privada es porque el Estado no satisface sus requerimientos y no genera confianza”, sostiene Carrera.

La corrección de la estructura del gasto también es indispensable. La masa salarial del presupuesto equivale a casi 8% del PIB: “esta no es sostenible y es inequitativa porque quita oportunidades a las mayorías. Corregir esta distorsión requiere de un gran

consenso nacional para transparentar las cuentas y hacer comprender los efectos de estas debilidades. Esto es imposible si no tenemos líderes con la autoridad moral para enrumbar a la sociedad. Otra tarea pendiente es la reforma de Petroecuador, que debería funcionar como una empresa, acceder a los mercados de capitales para financiar sus inversiones y conducirse con eficiencia. Reformas que no se enfrentan por intereses políticos y sindicales, y por falta de consenso nacional. Se dice que es el ministerio de Economía el que traba las inversiones de Petroecuador. Esto hay que mirarlo con cuidado: Petroecuador es ineficiente, por problemas internos, porque ejecuta mal sus presupuestos. El ministerio de Economía no le da plata porque tiene una alta carga de gastos que satisfacer y porque tiene problemas de financiamiento, la carga tributaria es baja y existe alta evasión del pago de impuestos. Por todo esto, Petroecuador no recibe el dinero que pide”, finaliza Carrera.



Esta política fiscal es insostenible. Sería catastrófico si un desastre natural bloqueara la exportación o si la tendencia mundial de los precios del petróleo no se ajustara a las expectativas del ministerio de Economía y de los políticos del Congreso (*Recuadro 1*).

LA DISPUTA PERPETUA

La explotación petrolera, desde el principio, ha producido tantos dólares como problemas. Una de las justificaciones del golpe de Estado que terminó con el último velasquismo en febrero de 1972 fue la nacionalización del petróleo. La operación conjunta de CEPE-Texaco siempre motivó conflictos. En realidad, lo sigue haciendo: Chevron-Texaco, la heredera de la antigua socia de la CEPE que tenía a su cargo la operación, viene dilatando desde hace 12 años una demanda por daño ecológico seguida por los habitantes de las comunidades donde operó. La Chevron afirma que no son responsables; que ya remediaron los daños; que la responsable es Petroecuador; que enfermedades, deformaciones y otros

problemas médicos (leucemia, abortos, cáncer) que sufren esos pobladores no tienen ninguna relación con lo que ellos hicieron en el Oriente. ¿Qué hicieron? Lo que hace toda empresa: tratar de reducir al máximo sus costos de operación. En el caso de las petroleras, esos ahorros suelen ser millonarios, pero suelen perjudicar el ambiente (suelo, agua, aire) de los lugares donde operan u operaron. Siempre dejan su “huella ecológica”.

Ese mismo afán de reducir los costos –incrementar los beneficios– tentó a las petroleras a reclamar la devolución del IVA. Desde 2001 el SRI ha enfrentado cerca de 60 juicios en los tribunales fiscales ecuatorianos por un monto que bordeaba los \$ 230 millones (a diciembre de 2003). Las primeras sentencias fallaron a favor del Estado, lo que obligó a transar a varias de las demandantes. Pero Oxy prefirió, sin desestimar su trámite en el tribunal ecuatoriano, pedir a la Corte de la Reina (en Londres) que obligue al gobierno a devolverle \$ 75 millones pagados por IVA. Y la Corte de la Reina falló a favor de la demandante en julio de 2004, pocos días antes de que el Procurador General del Estado, **José María Borja**, solicitara la caducidad del contrato con Oxy (*Recuadro 2*). La sentencia de la Corte de la Reina está pendiente, pues Borja la apeló en febrero de este año, por considerar que el conflicto debía resolverse en los tribunales ecuatorianos y porque, en consecuencia, ese proceso era nulo.

El germen de esta disputa perpetua siempre ha sido la repartición de la renta petrolera. Si el ministro de Energía se atreviera a declarar la caducidad del contrato con Oxy pedida por el Procurador, automáticamente se revertirían al Estado \$ 926 millones en inversiones, que actualmente producen un quinto del bombeo diario total. Petroecuador prácticamente duplicaría su producción y los partícipes indirectos, es decir los que reciben la renta petrolera a través del presupuesto del Estado, se preocuparían de mejorar o al menos de no empeorar su participación (desde tene-

dores de deuda hasta empleados públicos, pasando por un sector productivo ávido de “reactivar” la producción).

LA INEVITABLE RENEGOCIACIÓN

El cambio del entorno, las expectativas de beneficio y los intereses del mercado hicieron que entre 1995 y 2000 se renegociaran todos los contratos petroleros existentes, y los nuevos se acordaron con pautas que hubieran sido inaceptables durante los años ochentas. En 2005, esos mismos factores determinan la necesidad de renegociarlos nuevamente. En las actuales circunstancias, “ecuaciones económicas” que no consideraron el factor precio son inadmisibles, como también lo son contratos que no consideran los diferentes niveles de riesgo (no es el mismo el riesgo de un campo que ya fue explotado por Petroecuador que el de otro desarrollado a partir de los estudios de sísmica básica).

Más papistas que el Papa, “analistas” del sector que antes ejercieron funciones públicas y que hoy hacen *lobby* a favor de las petroleras, ya se adelantaron a declarar que la renegociación era imposible. El Art. 32 literal A del Reglamento de Aplicación de la Ley Reformatoria de Hidrocarburos permite renegociarlos. El anuncio del Presidente Palacio es pertinente, el problema es cómo hacerlo y bajo qué condiciones.

Si primero se resolvieran las disputas pendientes, las renegociaciones se podrían condicionar a los factores específicamente relacionados con la distribución de la renta (precio, volumen explotado, riesgo y eventuales cambios de política económica). Pero como el ministro de Energía parece tener menos urgencia en conocer la recomendación del Procurador en el caso Oxy que la Corte de la Reina en dictaminar sobre la nulidad pedida por el Estado Ecuatoriano, en el saco de la renegociación entraría cualquier cosa.

El juicio contra la Chevron-Texaco tiene su propia dinámica, pero los problemas del IVA deben resolverse en



Santiago Armus

los tribunales fiscales ecuatorianos. Es la única opción que no lesiona la soberanía del país, a menos que cada empresa quiera transar directamente con el SRI. El ministro de Energía tiene la responsabilidad de consolidar la seguridad jurídica del país resolviendo cuanto antes el pedido de caducidad del Procurador, que es anterior a la decisión

de renegociar todos los contratos. Las empresas petroleras están en su derecho al defender sus intereses, como lo está haciendo Oxy (ver *Recuadro 3*), pero el interés genuino del país es uno solo, no puede desdoblarse en las diferentes instancias del poder público.

Otras conveniencias explicarían la decisión del principal de Petroecuador,

de meter todo en el mismo saco, caso Oxy incluido, alegando que “mientras no se declare la caducidad, el contrato sigue vigente”. Y llevar ese saco a que lo manipule la consultora francesa Beicip-Franlab equivale a aceptar que en 33 años de petrolerismo el Ecuador todavía no ha alcanzado la mayoría de edad.

RECUADRO 2

“EL PEDIDO DE CADUCIDAD NO ES UNA REPRESALIA, SINO UNA CASUALIDAD”

AUGUSTO TANDAZO

Según el abogado **Augusto Tandazo**, el informe del Procurador General del Estado pidiendo la caducidad del contrato de Oxy no es una represalia, sino una casualidad. “Estábamos discutiendo el laudo arbitral dictado en contra del Estado ecuatoriano por \$ 75 millones [por devolución del IVA], cuando por una información de *www.latinpetroleum.com* nos enteramos de que **Alan Boras**, vocero de EnCana, se congratulaba porque gracias a ese laudo esperaban recibir 40% de esos \$ 75 millones. Para nosotros, eso fue una sorpresa, no sabíamos por qué EnCana estaba feliz”, comentó para *GESTIÓN* este experto, que ha sido miembro del Consejo Administrativo de Petroecuador, subsecretario del Ministerio de Energía y ex Secretario Ejecutivo de OLADE.

Acto seguido, cuenta, se rastrearón tres documentos: “Uno del gobierno norteamericano, con el registro de los movimientos de Oxy realizados hasta diciembre de 2000, en el que aparece con nitidez la transferencia a EnCana de 15% del Bloque 15. Y otros dos documentos clave: el *Farmout Agreement* y un contrato de operación entre Oxy y City (ahora EnCana), ambos vigentes desde el 1 de octubre de 2000 ‘hasta que haya finalizado el último de los contratos de participación’. Esto es prueba plena de que hubo una transferencia de derechos de Oxy a EnCana”.

Estas operaciones debían contar con la autorización del gobierno ecuatoriano, pero según Tandazo, “cuando se busca, lo único que se encuentra es un cruce de comunicaciones que comienzan el 25 de octubre de 2000 y que hablan de la intención de Oxy de ceder derechos a EnCana, cuando en realidad ya se había perfeccionado la transacción”.

En el artículo 74 de la Ley de Hidrocarburos se establece como causal de caducidad *traspasar el derecho o celebrar acuerdo privado*. “City no solamente participaba –asevera Tandazo– en el resultado final de la operación, como argumentan, sino en todas las fases y en todas las decisiones, tanto es así que la cláusula 5 del contrato de operación de octubre de 2000 crea una comisión de administración conjunta para el Bloque 15, con el fin de supervisar y dirigir las operaciones conjuntas e intereses participativos”.

Una concesión petrolera “no es un

bien privado con el que se puede hacer y deshacer, es un bien del Estado entregado en delegación para que ellos lo gestionen. En la cláusula 21 del contrato suscrito con Oxy se establece la sanción... y ahora salen a decir ‘¿que es eso de la caducidad? Eso ya no existe en el derecho’. Tanto la Ley de Hidrocarburos como el contrato contemplan la caducidad”, afirma Tandazo.

Si Oxy es sancionada, se revertirían al Estado cerca de \$ 1000 millones en inversiones petroleras. “Esto no es una expropiación –puntualiza Tandazo–, menos una ‘expropiación indirecta’, eso no existe en la legislación ecuatoriana. Aquí se trata de caducidad legal, que es una figura del derecho administrativo totalmente diferente. El primer beneficio para el país sería la seguridad jurídica, aplicar la ley. Si no aplicamos la ley, entonces no vivimos un Estado social de derecho. ¿Qué haremos con el Bloque 15? ¡Producir! Petroecuador está capacitado para hacerlo, pero existe una campaña permanente para deformar la imagen de la empresa. El vicepresidente de Petroproducción es el Ing. **Kléber Peláez**, que era gerente operativo de Oxy. Si a quien manejaba esos campos se le dice que lo siga haciendo, con el membrete del Estado, ¿cuál es el problema? ¿Qué pasó cuando los campos de la Texaco regresaron a manos del Estado ecuatoriano? Hubo la misma campaña de desprestigio, pero Petroecuador creó una filial temporal, Petroamazonas, y operó una producción que doblaba lo que hoy produce Oxy”.



Javier Espinosa Terán.

RECUADRO 3

"OTRAS EMPRESAS HAN HECHO LO MISMO QUE OXY"

DANIEL ALMAGUER

El Procurador General del Estado pidió a mediados de 2004 que se declare la caducidad del contrato suscrito en 1999 con la Occidental Exploration & Production Company. Para **Daniel Almaguer**, vicepresidente legal de esa empresa, la primera causal de caducidad propuesta por el Procurador (la falta de autorización para vender activos



Javier Espinosa Terán

concesionados) no existe, pues lo que han firmado con EnCana es una mera promesa de venta, que no requiere autorización. "Es común en el mundo del petróleo, no solo en EEUU y Canadá, que cuando se firman contratos que requieren aprobación gubernamental se inserte una condición suspensiva que, si no se cumple, no se perfeccionan. Mientras no recibamos la aprobación ministerial, los derechos y obligaciones entre Oxy y EnCana simplemente no existen".

Almaguer sostiene que algo similar ocurrió en enero pasado, cuando Petrobras firmó un *farmout agreement* cediendo 40% de la producción de los campos que tiene en el Oriente. "Luego de firmar, Petrobras pidió al minis-



Santiago Armus

tro de Energía la respectiva aprobación, que todavía no se ha concedido. Bajo la lógica del Procurador, en este caso también debería declararse la caducidad. La seguridad jurídica implica que toda persona o empresa debe ser tratada de forma igual; pienso que esto no está sucediendo. Otras empresas han hecho lo mismo que Oxy", dice.

Otra de las causales propuestas es la insuficiente inversión. "¿Cuánto se supone que debíamos invertir? El contrato de participación no requiere una inversión mínima. En tres años hemos invertido seis veces el monto estipulado en el contrato (\$ 200 millones). Nadie ha podido decir cuánto no se invirtió", replica el ejecutivo de Oxy.

La reincidencia en las infracciones cometidas por Oxy es otra causal de caducidad (el Procurador ha precisado al menos 25). Nuevamente replica Almaguer: "Más de 60% de esas infracciones son retrasos en la entrega de información, por razones administrativas. Con la operación privada más grande del país, alguna vez no entregamos a tiempo nuestros estados financieros; la DNH nos multó y pagamos. Ninguna de esas infracciones ha perjudicado al país; siempre intentamos cumplir con la ley. Un taxista que circula por la ciudad puede recibir una multa de vez en cuando, pero si le multan varias veces,

no significa que le deban incautar el auto. El presupuesto de la DNH se alimenta de las multas, tiene incentivos para multar. Este no es solo un problema de Oxy, es de todas las empresas que operan en el país. Petroecuador ha sido multada más del doble de veces que Oxy. Cuando hemos cometido un error, lo hemos aceptado y hemos establecido los correctivos necesarios para asegurarnos que no ocurra de nuevo".

Al gobierno norteamericano le preocupa la suerte de Oxy desde la disputa por la devolución del IVA. Almaguer quiere mantener a la empresa al margen de la diplomacia: "Que nuestro gobierno se interese no significa que hayamos pedido su intervención; hemos respetado esas cláusulas contractuales. Cuando hace algunos meses se hundió un barco, la Cancillería ecuatoriana pidió explicaciones a EEUU, era su obligación. Nosotros preferimos resolver nuestros problemas comerciales directamente, sin publicidad, sin intervenciones diplomáticas. Debe quedar claro que la transacción con City (ahora EnCana) en 2000 transfirió un interés económico, mas nunca derechos y obligaciones", concluye. Mientras tanto, la suerte de \$ 926 millones en inversiones y un quinto de la producción de crudo depende de un acto administrativo del ministro de Energía. 