

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

3. Las ganancias y pérdidas

Guillaume Fontaine, editor

Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador

3. Las ganancias y pérdidas



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

Petrobras Ecuador
Suiza 209 y Eloy Alfaro. Edificio Azul
Telf: (593) 22272963 2271156
Fax: (593) 2459101
Quito-Ecuador
www.petrobrasenergia.com

ISBN: 9978-67-109-9
ISBN: 978-9978-67-109-2
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2006
1ª. edición: abril 2006

Los coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a los coeditores.

Índice

Presentación	11
Introducción: Repensar la política petrolera	13
<i>Guillaume Fontaine</i>	
 PRIMERA PARTE	
Los determinantes políticos y económicos de la política petrolera	
<hr/>	
Capítulo 1	
El contexto internacional	
<hr/>	
Geopolítica del petróleo, desarrollo e integración en América Latina	27
<i>Victor Hugo Jijón</i>	
Políticas estatales, conflictos socio ambientales y ampliación de las fronteras extractivas	43
<i>Pablo Ortiz T.</i>	
Capítulo 2	
Las dimensiones económicas	
<hr/>	
Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005	57
<i>Carlos Larrea</i>	
Auge petrolero y enfermedad holandesa en el Ecuador	69
<i>Marco Naranjo Chiriboga</i>	

Efectos de la maldición de la abundancia de recursos naturales	87
<i>Alberto Acosta</i>	

Capítulo 3

Las dimensiones tecnológicas

Sostenibilidad energética y cooperación internacional	113
<i>Manuel Echeverría</i>	

La recuperación mejorada de petróleo: una alternativa productiva y de sustentabilidad ecosistémica	123
<i>Fernando Reyes</i>	

Formulación de la política petrolera	137
<i>Patricio Baquero Tenesaca</i>	

Comentarios en torno a la apertura petrolera	155
<i>Walter Spurrier Baquerizo</i>	

SEGUNDA PARTE

Las implicaciones sociales y éticas de la política petrolera

Capítulo 4

Los problemas socio ambientales

El petróleo como fuente de conflicto ambiental urbano: Esmeraldas bajo la influencia de una refinería	169
<i>Jorge Jurado</i>	

Petróleo, pueblos indígenas y biodiversidad	189
<i>Esperanza Martínez</i>	

La biodiversidad como recurso estratégico para los pueblos indígenas y su relación con la actividad petrolera en el Ecuador	205
<i>Rodrigo de la Cruz</i>	

Capítulo 5

Los problemas territoriales

Territorios y pueblos indígenas en la dinámica petrolera amazónica	219
<i>Santiago Kingman</i>	

Circunscripciones territoriales indígenas	235
<i>Leonardo Viteri G.</i>	

Testimonio: Desarrollo económico versus plan de vida	245
<i>Máximo Cuji</i>	

Capítulo 6

La responsabilidad de las empresas

La responsabilidad social empresarial y la industria hidrocarburífera en el Ecuador	253
<i>Francisco Veintimilla C.</i>	

Testimonio: La política de responsabilidad corporativa de EnCana	263
<i>Fernando L. Benalcázar</i>	

Responsabilidad cultural: El reto de la inclusión de los derechos culturales	275
<i>Juan Carlos Franco</i>	

Hacia una política petrolera orientada al cumplimiento de los derechos humanos	287
<i>Mario Melo</i>	

Testimonio: Los quichua de Sarayacu frente a la actividad petrolera	299
<i>Marlon Santi</i>	

Bibliografía	309
-------------------------------	-----

Anexos	321
Presentación de los autores	355
Índice general de la trilogía	363

Comentarios en torno a la apertura petrolera

Walter Spurrier Baquerizo

El Ecuador heredó de España la doctrina que los recursos minerales pertenecen al soberano, cuando España era monarquía absoluta. El rey recibía una regalía por la explotación de minerales. Bajo democracia, el soberano es el pueblo. Y hoy, para la explotación del petróleo, en nuestro país, así como en Latinoamérica y en otras partes del mundo, quien explota el petróleo debe pagarle una regalía al soberano, que es el pueblo representado por el Estado.

En nuestro país, el Estado ha transferido ese derecho a una empresa estatal. Lo cual en mi criterio, es conceptualmente errado, y quita transparencia a la actividad. Hoy, cada vez que el sindicato de Petroecuador hace un planteamiento para mayores beneficios, refriega al país que la renta petrolera es regalo de ellos. Por lo que justifica que se atiendan sus mayores pretensiones. Esa “donación” de Petroecuador es dinero que le corresponde al pueblo por regalías. Debe haber una mayor separación de lo que es el Estado y lo que es la empresa estatal.

Crear una superintendencia

El Estado debe tener un ente, que podría ser la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), o una superintendencia de hidrocarburos, destinada a ser la que, por cuenta del Estado, regule a la industria petrolera. El inconveniente que existe para que esta tarea la cumpla la actual DNH es el

mal sistema organizativo del gobierno central: no diferencia entre funcionarios de acuerdo a su nivel de responsabilidades; hay un manejo presupuestario en que el Estado asigna dinero para pagar sueldos, pero no para la inversión, ni para los gastos corrientes necesarios para que las entidades públicas cumplan a cabalidad su función.

Hoy se da el caso que los funcionarios de la DNH que tienen que revisar inspecciones en las distintas empresas que trabajan en el país, muchas veces para su transporte a los sitios de trabajo dependen de la colaboración de las empresas a las que tiene que supervisar. Y esto, no es adecuado. Por ello, quizás mejor una superintendencia, que podría tener ingresos propios (en función del monto de ingresos petroleros), para asegurar su funcionamiento y sus actividades, y evitar que un buen control se vea frustrado por falta de desembolsos oportunos del ministerio de Economía.

Es en esta entidad donde debería radicar la firma de los contratos petroleros. Ya que el petróleo es del Estado, no de una empresa, por más estatal que sea (y recordemos que hay proyectos de convertirla en semiestatal). Es el ministro de Energía el que deberá determinar, con asesoramiento de la DNH, qué bloques deberían salir a exploración, incluso si la política es, que cualquier bloque para el cual alguna empresa muestre interés, salga a licitación. Es esta entidad la que debería llevar el proceso licitatorio, y de negociación de los contratos.

Reformar los contratos petroleros

¿Qué tipos de contratos? La legislación actual es confusa, engorrosa, y permite que los opositores a la apertura petrolera digan que la extensa regulación que existe no permite la firma de nuevos contratos petroleros. En mi criterio, lo esencial en los contratos petroleros es lo siguiente. Las empresas petroleras, como toda empresa que trabaja en el país, están sometidas al régimen tributario, cuyo punto central es el pago de impuesto a la renta, aparte de los pagos de impuestos que se hacen por servicios, importaciones, al Ecorae, etc. En lo fundamental, lo que difiere con otros contratos, es que, por tratarse de un bien del Estado, la empresa que explote el petróleo debe pagarle una regalía al Estado. Por lo tanto, el concurso debería

hacerse en función de un formato muy preciso, en que se estipulan los derechos y deberes de ambas partes, y en el cual el punto central en el que radica el concurso es qué porcentaje se reconoce para el Estado.

En este último punto hay que ser flexibles. Hagamos un paralelo con el caso minero. Hay proyectos en los cuales, por el bajo precio del mineral y el alto costo de explotación, el Estado podría darse por bien satisfecho de poder cobrar el impuesto a la renta, cuando de no explotarse el mineral, no habría renta, y por lo tanto no habría recaudación de impuestos. En el caso del petróleo, puede ser que haya yacimientos de crudos muy pesados, muy lejos de la infraestructura, en el cual, para ser económicos, la regalía debe ser muy baja.

Pero más importante es el enorme cambio de rentabilidad que se puede producir con las fluctuaciones en el precio del petróleo. Así, por ejemplo, en el segundo quinquenio de los años noventa, con la restricción en la producción causada por la incapacidad del gobierno de construir o permitir la construcción del nuevo oleoducto, unido al bajo precio del petróleo, resultó en que las empresas no podían cubrir sus costos. O si lo hacían, tenían una rentabilidad tan escasa, que en algunos años declararon pérdidas. En cambio, en 2004 y 2005, con el excelente precio del petróleo, las empresas han realizado enormes utilidades, que han causado un impuesto a la renta elevado. Aún así, creo que puede argumentarse que el Estado no está debidamente compensado, en las actuales circunstancias, con precios para el crudo ecuatoriano por encima de los 45 dólares, por la mayor recaudación de impuestos a la renta.

En síntesis, los contratos deberían estipular que las contratistas, aparte del impuesto a la renta, paguen una regalía, la misma que podría tener un piso bajo (en el concurso, se llevaría el contrato la que oferte el valor más alto), y luego, una escala en función del alza en el precio internacional. Si, como algunos creen, de aquí a un par de años, el precio del crudo supera los 100 dólares, pues en este caso la regalía debería ser sustancialmente mayor a lo que es ahora.

Conceptualmente, hay una segunda modalidad de contratación, que radica en que el riesgo queda con el país. Si hubiese la certeza que el precio del petróleo va a subir de manera sostenida, y que no van a haber grandes fluctuaciones, esta modalidad podría ser la más favorable: las empresas

tienen garantizada la rentabilidad, en tanto y en cuanto la operación sea rentable en el largo plazo (porque el Estado le reembolsa los gastos y reconoce la rentabilidad únicamente de lo que genera la propia operación), pero todo beneficio por altos precios, queda en manos del Estado.

Sin embargo, yo prefiero el otro esquema que he mencionado, considerando que esto es muy arriesgado: el Estado corre el peligro que, con un bajo precio del petróleo, su renta petrolera quede en cero. Mediante el esquema mencionado anteriormente, en que el Estado recibe una regalía, aún en el caso que la operación no sea rentable, al recibir algo de crudo “libre de polvo y paja”, aunque el precio internacional sea muy bajo, algo de beneficio queda. Este sistema significa que el Estado y la contratista se benefician ambos con precios altos, y se perjudican ambos con precios bajos. Lo que considero más apropiado.

Recalcular los impuestos

Un segundo puntal en la actividad petrolera, para el Estado, debería ser la conformación de un equipo profesional en el sistema de rentas internas (SRI) especializado en petróleo. Que esté en capacidad de determinar la veracidad de las declaraciones de las petroleras, y en doble sentido: detectar y controlar prácticas que puedan ser utilizadas por algunas empresas para abultar los pagos de la matriz; y no incurrir en arbitrariedades de cobros, sin fundamento legal. No debe llegarse a situaciones como la actual del impuesto sobre el valor agregado (IVA) petrolero. El problema no fue resuelto en su origen, independientemente de quién tenga la razón, punto sobre el cual prefiero no pronunciarme.

Sabemos que el caso de devolución del IVA a las exportaciones petroleras, está en apelación ante la Corte de Londres, luego que el Tribunal Arbitral, fundamentándose en las declaraciones de los funcionarios de Petroecuador que negociaron el último contrato con la compañía Occidental, declaró que sí cabía el *drawback* a favor de Occidental. Pero ello está en apelación, y no se ha dicho la última palabra.

Debe haber una reforma para distribución de utilidades del 15%. Es inaudito que el 15% de la renta que generan las compañías petroleras

vayan a los empleados de las petroleras. Es inequitativo. Debe ponerse un límite a ese 15% : por ejemplo, ningún trabajador deberá recibir por este concepto, más allá del equivalente de dos salarios mensuales. El resto debe ir o a la cuenta única del Tesoro, o si se prefiere, a un fondo para que financie el cumplimiento de las metas del milenio de reducción de la pobreza.

La necesidad de una nueva empresa estatal

En este esquema, cabe que haya una empresa estatal petrolera. En primer lugar, porque debido al tamaño del Ecuador, es poco probable que hayan empresas privadas nacionales petroleras de cierta envergadura, a diferencia, por ejemplo de lo que fue el caso de Argentina (aunque la mayor parte de esas empresas han quebrado o han sido absorbidas). Y es importante que hayan empresas nacionales que radiquen en el país tecnología, en este caso la petrolera.

Debería ser una nueva empresa petrolera, ya que Petroecuador es caso perdido: sus nombramientos son politizados, los empleados se contratan por cuotas políticas, hay falta de transparencia en las contrataciones de suministros y servicios. Son excesivos sus gastos corrientes en relación a sus ventas.

Debería tener personal de planta mínimo, sólo lo indispensable, y subcontratar los servicios necesarios. De las áreas que hoy tiene a su cargo Petroecuador, la nueva empresa estatal debería quedarse con los bloques que, de forma realista, está en capacidad de explotar. Los demás, deberían revertir a la Superintendencia de Petróleos o DNH, para que contrate su exploración y explotación. Esta empresa estatal debería tener la misma relación con las autoridades de control que las empresas privadas. No deben haber subsidios del Estado para Petroecuador.

Es una enorme distorsión que a Petroecuador se le entregue hoy el crudo de las regalías de las compañías privadas, y que Petroecuador lo contabilice como producto de su “maravillosa” gestión: cuando revirtieron los campos explotados por las compañías privadas, se entregaron a Petroecuador, que no tiene que reconocerle al Estado regalía o participación, y tiene una producción importante aunque no invierta en el mantenimiento de los campos. No hay ningún incentivo hoy para que Petroecuador funcione eficientemente.

El único privilegio que, creo, se le debería otorgar a esa empresa estatal es que ciertos campos que reviertan al Estado y cuyos requerimientos técnicos y de inversión estén dentro de la capacidad de la empresa estatal, se le podría entregar a ella, sin concurso. Pero ésta, de todas maneras, tendría que pagar regalías e impuesto a la renta. Es necesario que cumpla con el mismo reglamento fiscal que las privadas, para que se vea obligada a ser eficiente.

Debería determinarse un mecanismo de nombramiento de directorio y selección de ejecutivos que sea menos politizado que el actual: los gobiernos nombran allegados, o pagan favores políticos, con estos nombramientos. Con frecuencia no se trata de administradores profesionales, e incluso, son desconocidos en la industria. Petroecuador y su antecesora CEPE se han caracterizado por una enorme inestabilidad en cuanto al Presidente Ejecutivo, un alto porcentaje de los mismos han sido personajes cuyas principales credenciales han sido políticas y no técnicas o de capacidad administrativa.

Petroecuador podría decidir qué hacer con su crudo, si exportarlo, o refinarlo; y si el crudo que tiene no es suficiente para sus refinерías, debería comprar al Estado, el crudo de las regalías o participación de las compañías privadas; pero al precio de exportación. En mi criterio, un grave perjuicio para el fisco en el esquema vigente, es que los campos descubiertos, desarrollados y explotados por Texaco (asociada en una época con Gulf, y después con CEPE / Petroecuador), que son los mejores del país, hayan sido “ordeñados” sin técnica durante una década y media, sin que se realicen las inversiones necesarias para su explotación más eficiente, ni se haya realizado la inversión para asegurar que sus yacimientos sean explotados a cabalidad.

Desde fines de los años ochenta, que Texaco supo que las posibilidades eran escasas que el gobierno de Borja firmase un nuevo contrato con ella, dejó de hacer inversión en los campos que no iba a tener tiempo de recuperar hasta la culminación de su contrato. Cuando culminaba el contrato de Texaco, ésta hizo una propuesta al Estado para la firma de un nuevo contrato. Con la expiración del contrato inicial, dejaba Texaco de tener derecho a la amortización de las inversiones realizadas anteriormente, y por lo tanto el nuevo contrato tenía que ser en condiciones mucho más conve-

nientes para el Estado ecuatoriano, y conllevaba un compromiso de una exploración con nuevas técnicas, recuperación terciaria, y la exploración en capas más profundas, para ver si en el precretácico había petróleo.

La posición inicial del gobierno fue decir que abriría entonces a concurso, lo que hacía sentido, y Occidental, para entonces nueva en el país, mostró interés y presentó una alternativa tecnológica distinta a la de Texaco. Pero la verdadera intención del gobierno era entregarle los yacimientos a Petroecuador, para que “ordeñe” los campos, como hemos indicado. Hoy estamos en el peligro que se pierdan los campos, hay muchos técnicos que sostienen que están “a punto de burbuja”, esto es, que están a punto de que aflore agua, y lo que hay de petróleo, pasa a ser prácticamente irrecuperable, o recuperable a costos muchísimo más altos que hoy, y que el país pierda patrimonio, al perder reservas petroleras recuperables, y no por producción, sino por negligencia.

En mi criterio, estos campos tienen que salir a la mayor exploración, desarrollo y explotación petrolera. Hay fórmulas para que el Estado pueda preservar lo que sería sus rentas petroleras de seguirlo explotando de manera directa, y compartir con una nueva contratista los beneficios de la producción adicional de crudo fruto de la nueva inversión. Hay cómo firmar contratos en el cual no hay riesgo para el país de percibir menos renta de la que percibiría si no entrega la operación, y hay el potencial de tener un enorme incremento en el beneficio. Son razones ideológicas las que han impedido que se contraten estos campos petroleros.

No creo en las alianzas estratégicas: la alianza estratégica es un contrato en el que el riesgo queda con Petroecuador, y no de la empresa privada. ¿Por qué, entonces, contratar a una empresa petrolera, y no sólo los servicios independientemente, si no se está contratando el criterio, conocimiento y riesgo de dónde perforar? Petroecuador debe conservar sólo los yacimientos que no significan riesgo, y que sólo requieran la contratación de servicios específicos para su explotación.

La industria petrolera, para la magnitud de los capitales invertidos, emplea poca mano de obra. Sería conveniente que el Ecuador desarrolle un *cluster* petrolero; que las empresas nacionales radiquen en el país una proporción creciente de los servicios contratados por las compañías de exploración y desarrollo. Pero esto no debería pasar por un sacrificio fiscal: no

estimamos conveniente que el Estado esté dispuesto a recibir una menor participación por un contrato, a cambio de mayor incorporación de valor agregado nacional.

El problema de los combustibles

En lo que respecta a los combustibles, hemos realizado a medias la apertura en la distribución de los combustibles, y por lo tanto los resultados son deplorables: en primer lugar, lo de los precios fijados “a dedo”, mediante decreto ejecutivo; en segundo lugar, que Petroecuador tenga el monopolio de refinación y de entrega de combustibles a las compañías privadas, con las cuales a su vez compite. Y todo es un proceso en el cual Petroecuador no rinde cuentas.

Es necesario ir a un sistema de precios internacionales de combustibles en el mercado, con libre importación y exportación. Puede crearse un impuesto, con escala flexible, vinculado al precio internacional: por supuesto, con precios como los actuales, el impuesto sería cero, o incluso, si se quiere, podría haber hasta un subsidio de acuerdo al precio internacional, para impedir que el precio al consumidor de los combustibles suba demasiado, cuando el Estado tenga ingresos de sobra por el alto precio del petróleo. No digo que estoy proponiendo este segundo punto, sino que lo dejo abierto como una posibilidad. Por otro lado, debe dejar de existir el subsidio generalizado que existe hoy a los combustibles. El Estado estará mucho más fortalecido financieramente, y podrá, por ejemplo, cubrir las necesidades de inversión social para cumplir con las metas del milenio, si no hubiera subsidio a los combustibles.

Creo, que en las circunstancias actuales, esta situación abriría una posibilidad importante en el comercio exterior: que en el Ecuador se refine crudo para vender combustibles a los Estados Unidos, gracias al tratado de libre comercio (TLC). Si dentro del TLC se incluye el “cero arancel” para los derivados de petróleo, estaríamos en excelentes condiciones de vender productos del petróleo a los Estados Unidos: México, por razones ideológicas, conserva como símbolo de la revolución mexicana el monopolio estatal de los combustibles, y hoy México, gran productor de crudo,

importa combustible de los Estados Unidos, ya que Pemex no es mejor que Petroecuador; en los países del CAFTA (centroamericanos y República Dominicana), no hay ningún país exportador de petróleo; de los que entraríamos con el TLC andino, Colombia está en un rápido proceso de decaimiento de su producción petrolera.

Entonces, el Ecuador estaría en una situación privilegiada para ganar valor agregado con la instalación de más refinerías en el país y la exportación de combustibles a los Estados Unidos, de lo cual también se beneficiarían los consumidores ecuatorianos, porque habrían más proveedores de combustibles y más competencia en el mercado interno. Este mecanismo tendría la ventaja que Petroecuador dejaría de ser “perro del hortelano”. Como el Estado le ha entregado a Petroecuador los derechos soberanos sobre las reservas de crudo, Petroecuador se opone a que hayan inversionistas privados, porque le significa tener que dejar que otros operen áreas que ellos estiman les pertenece. Como el Estado no está en capacidad de darle a Petroecuador el dinero para su operación y Petroecuador no los puede conseguir en los mercados internacionales por su falta de calidad de sujeto de riesgo, el petróleo se queda sin explotar.

Conclusión

Un país dolarizado debe estar integrado a la economía global. Requiere que el país pueda tener acceso a capitales externos, cuando así lo amerite, y que coloque fondos en el exterior, cuando la economía no los pueda absorber en su totalidad. Si consideramos al petróleo un activo, en la medida en que se reduzcan las reservas, debe asimismo reducirse la deuda externa. El utilizar parte de los excedentes petroleros para reducir el endeudamiento, es conveniente. En este sentido si recomprar deuda o invertir, debe ser una decisión racional. La deuda externa de mayor costo es el 12%. El Estado debe decidir qué proyectos de inversión tienen una rentabilidad (económica, incluyendo externalidades) que justifiquen un financiamiento tan caro. Y entonces decidir si invertir, o reducir la deuda.