

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**ANÁLISIS DE LA DEPENDENCIA REAL HACIA LA RENTA PETROLERA  
EN ECUADOR Y LAS BRECHAS EXISTENTES EN EL REPORTE DE SU  
INFORMACIÓN**

**JUAN JOSÉ HERRERA MERA**

**OCTUBRE DE 2016**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**ANÁLISIS DE LA DEPENDENCIA REAL HACIA LA RENTA PETROLERA  
EN ECUADOR Y LAS BRECHAS EXISTENTES EN EL REPORTE DE SU  
INFORMACIÓN**

**JUAN JOSÉ HERRERA MERA**

**ASESOR DE TESIS: TEODORO BUSTAMANTE**

**LECTORES: IVÁN NARVÁEZ**

**PERE ARIZA-MONTOBBIO**

**OCTUBRE DE 2016**

## **DEDICATORIA**

A Juan Martín, mi eterno compañero de aventuras.

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta investigación no hubiera podido ser posible sin el apoyo de mis profesores de la universidad que me incentivaron a conocer el sector petrolero y a darme cuenta sobre la importancia del mismo para la economía del país. Este interés por el sector fue complementado por mis profesores de maestría, a los cuales agradezco inmensamente haber profundizado mis conocimientos y haber incentivado aún más mi interés por la temática. De igual manera expreso un agradecimiento especial a mi tutor de tesis Teodoro Bustamente, por haber sido mi guía durante este largo proceso y por sus valiosas recomendaciones y contribuciones a la investigación. Pese a contar con importantes desafíos en el acceso a la información para la investigación, agradezco a los funcionarios de varias instituciones del sector público que hicieron todo lo posible por brindarme la información necesaria para concluir con éxito la disertación.

Finalmente, agradezco de la manera más profunda a mi familia y amigos, por todo el apoyo brindado durante este proceso.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	7
INTRODUCCIÓN .....	8
CAPÍTULO I .....	12
MARCO TEÓRICO .....	12
CAPÍTULO II .....	23
CONTEXTO PETROLERO .....	23
Marco normativo del sector petrolero .....	24
Marco institucional del sector petrolero .....	30
Indicadores sector petrolero .....	32
Indicadores de producción y comercialización .....	32
Producto Interno Bruto (PIB) .....	34
CAPÍTULO III .....	36
DEPENDENCIA PETROLERA .....	36
Conformación de ingresos petroleros en Ecuador .....	37
Cadena de valor petrolera .....	37
Ingresos por comercialización .....	40
Ingresos por impuestos .....	45
Ingresos por impuestos especiales .....	46
Subsidios .....	49
Ingresos petroleros consolidados .....	51
CAPÍTULO IV .....	53
PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO .....	53
Presupuesto General del Estado .....	53
Presupuesto General del Estado 2014 .....	54
Brechas de información .....	65
CAPITULO V .....	68
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	68
BIBLIOGRAFÍA .....	72
ANEXOS .....	74

Anexo 1. Deduciones exportaciones de crudo de regalías Petroamazonas ..... 74

Anexo 2. Deduciones exportaciones directas de Petroamazonas ..... 74

## RESUMEN

La presente investigación busca conocer la dependencia real que existe en la economía nacional hacia los ingresos que se generan del sector petrolero. Adicionalmente, pretende demostrar las brechas que existen en el reporte de información petrolera y los desafíos que existen para acceder a la misma.

Para esto, se basa en la premisa de que los ingresos petroleros son mayores a los que se reportan por parte de las entidades oficiales. En este sentido, durante la investigación se desarrolla un análisis del contexto petrolero nacional y los cambios que ha experimentado durante los últimos años. Este análisis se lleva a cabo con la finalidad de dar a conocer el sector y cómo la economía nacional se ha configurado en torno al mismo a través de la generación de políticas durante el último gobierno.

Una vez conocido el contexto del sector, la investigación recopila todas las estadísticas posibles que se encuentran disponibles acerca de los ingresos petroleros en el país, con el objetivo de establecer una variable aproximada sobre cuánto sería el ingreso petrolero del país y para conocer las brechas que existen en el reporte de su información.

Finalmente, se lleva a cabo un análisis de los ingresos petroleros dentro del Presupuesto General del Estado debido a que este es el mecanismo que financia la actividad del sector público de todo el país. Dentro de este análisis se repasan exhaustivamente las cuentas del presupuesto estatal y la presencia del sector petrolero en las mismas. Para finalizar, se estiman los ingresos petroleros reales dentro del Presupuesto General del Estado en el año 2014 demostrando que las cifras reales son mayores a las que se reportan.

## INTRODUCCIÓN

“El Ecuador es un país petrolero”. Esta afirmación se repite constantemente en la actualidad por parte de actores relacionados al sector (analistas económicos, ministros, activistas, académicos, entre otros), pero en realidad, ¿qué significa?

En la dinámica mundial, la producción petrolera del país puede ser considerada como marginal. En efecto, según datos estadísticos de la empresa British Petroleum (2014), la producción ecuatoriana de petróleo durante el año 2013 correspondió al 0,7% de la producción total mundial. De igual manera, según la misma fuente, las reservas del país corresponden al 0,5% del total mundial. Entonces, ¿puede afirmarse que el Ecuador es un país petrolero? Si bien es cierto la producción y reservas de Ecuador no son considerables en la dinámica mundial, este recurso es indispensable para la economía nacional.

La industria petrolera es la más importante del país debido a que dinamiza la economía nacional y genera ingresos significativos al presupuesto del Estado. Para demostrar esta importancia basta pensar en cuantificar la respuesta a la pregunta ¿qué pasaría si en Ecuador se dejara de extraer petróleo? Es así que además de dejar de percibir los ingresos por exportaciones petroleras y demás ingresos petroleros<sup>1</sup>, el país debería importar derivados de petróleo para el abastecimiento interno<sup>2</sup>. Es decir, además de dejar de recibir importantes ingresos, se necesitaría incurrir también en mayores gastos.

Finalmente, se deben tomar en cuenta otros aspectos como las inversiones provenientes de esta industria a lo largo del tiempo (desarrollo de los campos, carreteras, plataformas, oleoductos, etc.), la mano de obra que demanda, las inversiones a nivel local como parte de las políticas de responsabilidad social de las empresas petroleras estatales y privadas, entre otros. Si bien es cierto sin la industria petrolera probablemente en la actualidad existiera una mayor diversificación económica y de la matriz productiva del país, del ejercicio de la cuantificación de lo que ha significado la industria petrolera seguramente se obtendría una cifra alarmante.

---

<sup>1</sup> Como se analizará en la presente disertación, existen ingresos adicionales que se obtienen de la industria petrolera además de los que se generan por exportaciones.

<sup>2</sup> Estas importaciones serían mayores a las actuales debido a que no se contaría con los derivados que se consumen internamente provenientes de la refinación.

En la actualidad existen planteamientos y posiciones contradictorias que señalan al petróleo como una bendición si se lo extrae de manera responsable, y como una maldición de la cual estaríamos mejor si no existiera. Lo cierto es que en Ecuador se ha extraído petróleo por más de cuarenta años y cuenta en la actualidad con reservas que permitirían mantener la extracción por varias décadas más. En este sentido es necesario plantearse la pregunta ¿qué tan dependiente del petróleo es la economía ecuatoriana?

El gobierno actual parece no encontrar sentido a esta pregunta pues, según varios analistas y autoridades estatales, Ecuador no es un país que depende del petróleo debido a que sus ingresos más importantes provienen de los tributos. Este argumento fue repetido constantemente durante el inicio del segundo semestre del año 2014 (precio del crudo ecuatoriano aproximadamente USD 88 por barril). Incluso, se registraron declaraciones del Presidente estableciendo que el Ecuador está preparado para enfrentar un precio del petróleo que bordee los USD 20 por barril. Sin embargo, conforme el precio del petróleo disminuía se pudo evidenciar un cambio en el discurso estableciendo al año 2015 como “difícil” en lo económico. Posteriormente, se han evidenciado una serie de medidas tomadas con la finalidad de evitar una crisis tales como el establecimiento de salvaguardias, recortes presupuestarios, reducción de salarios del sector público, reducción de la inversión, promoción de las exportaciones, entre otras. Actualmente, se prevé al año 2016 como un año “difícil” en lo económico por lo que se están planificando políticas de austeridad en las asignaciones presupuestarias.

Si se analiza el Presupuesto General del Estado, los ingresos petroleros parecerían no ser los más importantes, sin embargo, ¿qué hay más allá?. Responder esta pregunta representa un importante reto debido principalmente a que la información necesaria para hacerlo se encuentra escasa, confusa y dispersa.

La presente disertación busca hacer un acercamiento sobre la dependencia real que existe hacia los ingresos petroleros en Ecuador mediante el análisis de su conformación durante la dinámica petrolera a nivel nacional y sobre todo de su presencia dentro del presupuesto estatal. Con esto, se pretende contribuir al debate sobre la dependencia que existe hacia la industria petrolera y la vulnerabilidad de la economía nacional ante shocks externos. De igual manera, se busca identificar dentro de la contabilidad nacional información infravalorada sobre dependencia petrolera. En este

sentido, se pretende responder a la pregunta ¿Qué tan dependiente es la economía ecuatoriana hacia los ingresos petroleros? y a las preguntas complementarias ¿Qué tan vulnerable es la economía ecuatoriana a shocks externos? y ¿Cuál es la calidad de la información petrolera que se encuentra públicamente disponible?. Con esto, la investigación busca contribuir al proceso de toma de decisiones enfocado en políticas de disminución de esta vulnerabilidad así como a la discusión sobre la necesidad de presentar información clara, precisa y transparente.

Para esto, la disertación se compone de cuatro capítulos, incluyendo uno teórico. El primer capítulo abarca el marco teórico de la presente investigación, que incluye los hallazgos de la revisión de literatura sobre la teoría de la renta, la contabilidad nacional y la dependencia hacia los recursos naturales. El segundo capítulo repasa el contexto petrolero ecuatoriano a través de la revisión de su marco legal, institucional y de varios indicadores del sector con la finalidad de dar a conocer la estructura del sector y la generación de renta a lo largo del mismo.

En el tercer capítulo se repasan los ingresos petroleros que se generan en el país y que en ocasiones no se toman en cuenta como ingresos provenientes de la industria petrolera. Este capítulo recopila las estadísticas existentes sobre los ingresos que se han generado a lo largo de la cadena de valor petrolera ecuatoriana durante los últimos años y establece una variable aproximada total de los mismos para el año 2014. Esta información sirve de insumo para el capítulo cuarto donde se analiza el reporte de información sobre ingresos petroleros dentro del Presupuesto General del Estado.

El cuarto capítulo de la disertación contiene un análisis exhaustivo del reporte de información sobre los ingresos petroleros dentro del Presupuesto General del Estado. Este es el capítulo analítico más importante de la disertación pues permite concluir sobre la manera en que se reporta la información petrolera en el presupuesto estatal y permite establecer una variable aproximada sobre la importancia de los ingresos petroleros para el presupuesto.

Finalmente, se proveen conclusiones y recomendaciones centradas principalmente en los hallazgos de la investigación y en el reporte de la información petrolera a nivel nacional para la toma de decisiones sobre política petrolera y económica.

La investigación abarcó una metodología mixta que está basada en el análisis cualitativo y cuantitativo de fuentes secundarias de información entre las que se encuentran principalmente datos estadísticos de fuentes oficiales (Banco Central del Ecuador, Sistema de Rentas Internas, Ministerio de Finanzas, entre otros) y revisión de marcos legales e institucionales. Adicionalmente, la investigación se complementó con el levantamiento de información primaria principalmente de entrevistas a funcionarios y tomadores de decisión de entidades públicas a cargo de la generación de la política económica y petrolera del país. La primera fase de la investigación abarcó la recopilación de información primaria y secundaria sobre el contexto petrolero nacional por un lado y sobre las cuentas nacionales y el presupuesto general del Estado por otro. Esta fase se complementó con entrevistas a funcionarios encargados de la generación de estadísticas petroleras. Una vez sistematizada la información levantada, la investigación abarcó una fase de análisis cualitativo de la información recabada con la finalidad de extraer hallazgos y conclusiones.

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO TEÓRICO**

La investigación planteada engloba conceptos vinculados a la renta petrolera, dependencia hacia el petróleo, cuentas nacionales, entre otros. El objetivo de la disertación es demostrar la dependencia que existe en Ecuador hacia la industria petrolera y la falta de información disponible sobre estadísticas de esta temática. En este sentido, este capítulo contiene una recopilación sobre la discusión teórica que existe acerca de la renta petrolera y los efectos que tiene la dependencia de una economía hacia la misma. De igual manera, se repasa información acerca de la contabilidad nacional de un país, enfocándose principalmente en el caso ecuatoriano.

#### **Contabilidad nacional y renta petrolera**

Las estadísticas económicas en el Ecuador se encuentran dispersas. Existen varias entidades a cargo del reporte de estadísticas económicas entre las principales: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Ministerio Coordinador de la Política Económica, y para el caso de estadísticas petroleras, también están las empresas públicas EP Petroecuador y Petroamazonas EP, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH) y la Secretaría de Hidrocarburos. En este sentido, las estadísticas petroleras pueden encontrarse en varias fuentes, sin embargo, hay casos en los que las cifras difieren, se reportan de manera distinta o no se reportan.

Los indicadores y estadísticas económicas tienen una gran importancia debido a que muestran la realidad sobre el desempeño de un país y en base a ellas, los hacedores de política delinean su toma de decisiones. En el país existe una Ley de Estadísticas que se encuentra obsoleta ya que fue publicada en el año 1976<sup>3</sup>. En cuanto a la política petrolera, es necesario contar con cifras claras no sólo de producción, transporte, refinación y comercialización interna y externa; además de esas cifras se deben conocer con claridad todos los ingresos que genera la industria al país, para en base a esto, formular una política petrolera consciente de la gran dependencia que existe, y que busque alternativas para disminuir esta dependencia y diversificar la economía hacia

---

<sup>3</sup> Registro Oficial 82 del 7 de mayo de 1976.

otras fuentes de ingresos. Esta información es a la vez necesaria como insumo para el monitoreo del desempeño económico del país por parte la sociedad civil y la academia.

Para identificar estos ingresos, es indispensable el análisis de las cuentas nacionales, definidas por el Banco Central del Ecuador como el sistema de registro sistemático de las transacciones económicas realizadas por los diferentes agentes en un período determinado. En estas, se presenta principalmente la actividad económica del país, los sectores productivos y los agentes económicos – financieros con la finalidad de conocer la estructura económica y social del país. Si bien es cierto su análisis es importante, es necesario profundizar para identificar los ingresos directos e indirectos que genera la industria petrolera al país a través del análisis de la generación de la renta petrolera.

El principal pensador económico que trabajó sobre el tema de la renta es David Ricardo, que según Henri Denis en su trabajo Historia del pensamiento económico (1970), definía como renta al beneficio que se genera por la diferencia entre el precio de venta y el precio del costo. En este sentido, Humberto Campodónico (2008) ratifica este concepto y lo adapta a la industria petrolera definiendo a la renta petrolera como la diferencia entre el valor de la producción a precios internacionales menos los costos de producción. Además, aterriza esta definición a las industrias extractivas (petróleo y minería) definiendo al valor de producción como el volumen vendido de petróleo multiplicado por el precio internacional del recurso natural<sup>4</sup> (Campodónico, 2005). Asimismo, establece que los costos de producción en la industria se componen por costos de exploración, extracción y producción, además de los costos administrativos y la depreciación.

Campodónico establece a partir del concepto previo, que la renta petrolera se divide en dos según lo siguiente:

- Renta del Estado:
  - La renta fiscal, constituida por ingresos tributarios (impuesto a la renta, salida de divisas, entre otros); y por los ingresos no tributarios, principalmente constituidos de las regalías que pagan las empresas privadas además de otros que son gravados a las empresas.

---

<sup>4</sup> Incluso Campodónico establece que en el caso en que el petróleo se venda en el mercado interno a un precio inferior al internacional, se debe considerar que los consumidores reciben una especie de “renta”.

- La renta de la empresa estatal, constituida por las utilidades que genera la empresa.
- Renta privada:
  - Renta de los consumidores, que se da en el caso en que el petróleo se venda en el mercado interno a un precio inferior al internacional; en este caso, Campodónico considera que los consumidores a nivel nacional reciben una especie de “renta” (para el caso del Ecuador, los subsidios).
  - Renta de las empresas privadas, es la utilidad neta de las empresas.

Sin embargo, estas definiciones generales de renta no engloban varios aspectos. La dinámica de la industria petrolera varía según cada país y depende de diferentes factores tales como la ubicación de los pozos, ubicación geográfica del país, tipo de contratos suscritos, calidad del crudo, costos de extracción, ambiente en el que se extrae, tipo de régimen fiscal, entre los más importantes.

En este sentido, la manera en la que se genera renta de la actividad petrolera es diferente dependiendo de cada país en que extraiga el recurso. El factor más importante al momento de generar renta de la industria petrolera es el régimen fiscal que establezca el país. Es decir, los mecanismos fiscales que se imponen a las empresas para sus operaciones. Según el Natural Resource Governance Institute (2015), los mecanismos más comunes que se establecen en un régimen fiscal petrolero son:

- *Regalías*. Pago que se realiza al dueño del recurso por el derecho a extraer el mismo.
- *Impuesto a la renta*. Impuesto gravado a las utilidades netas de las compañías posterior a la deducción de impuestos.
- *Bonos especiales*. Pagos establecidos por los gobiernos previo al inicio de la explotación por parte de la empresa por el derecho a extraer los recursos.
- *Participación en la producción*. Acuerdos entre la empresa y el Estado mediante fórmulas de cálculo en las que se define el porcentaje de la producción física que se destina a cada una de las partes.
- *Participación del gobierno en las acciones de la empresa*. Porcentaje de participación del gobierno / Estado en las acciones de la empresa privada.

- *Impuestos a ingresos extraordinarios.* Impuestos que se gravan cuando existe un ingreso extraordinario por parte de la empresa debido al sobre precio del recurso.

Estos mecanismos que forman parte de los regímenes fiscales por lo general se definen en las leyes específicas del sector (Ley de Hidrocarburos, reglamentos, entre otras) y se instrumentalizan mediante la suscripción de contratos entre los Estados y las empresas. Al igual que los mecanismos de los regímenes fiscales, existen varios tipos de contratos petroleros que son utilizados por los Estados. Tanto los mecanismos fiscales como los contratos, son definidos de manera distinta por cada gobierno dependiendo de sus prioridades y su tipo de política. Los contratos más comunes que se utilizan para la captura de la renta son (Eigen et al, 2012):

- *Concesiones por parte del propietario.* Este es el mecanismo más antiguo utilizado por lo general en los Estados Unidos donde el propietario del suelo es a la vez el propietario de lo que se encuentre en el subsuelo. Bajo este esquema, el Estado se beneficia a través de mecanismos como los revisados previamente.
- *Contratos de participación.* Este tipo de contrato es el más utilizado en la actualidad por los países. La diferencia con las concesiones es que bajo esta modalidad, el recurso pertenece al Estado por lo que la empresa debe suscribir un contrato con el mismo. Una vez suscrito el contrato, la empresa tiene participación en una parte de la producción (la que se acuerde). La renta del Estado en este caso proviene de los mecanismos fiscales que establezca en el contrato además de los ingresos por exportaciones de la parte de la producción que le pertenece.
- *Contratos de prestación de servicios.* Estos contratos no son comunes en la actualidad. Bajo esta modalidad, el Estado paga a la empresa una tarifa única por cada barril extraído sin que esta deba pagar regalías ni impuestos especiales. En este sentido, todo el petróleo extraído le pertenece al Estado. Si bien bajo esta modalidad el Estado recibe menos dinero por concepto de impuestos y regalías, debido a que el recurso le pertenece, los ingresos por exportaciones son mayores.

- *Contratos Joint Venture y otras variaciones.* Bajo esta modalidad de contrato el Estado, a través de su empresa pública o nacional, acuerda con una o varias empresas privadas operar en conjunto. Estos contratos tienen grandes diferencias entre ellos pues los porcentajes de participación y las provisiones dentro de los mismos dependen de varios factores.

Ecuador específicamente, a partir del año 2010 a raíz de las reformas a la Ley de Hidrocarburos, cambió la modalidad contractual del sector petrolero a prestación de servicios. En este sentido, todos los contratos que se suscriban con las empresas privadas deberán seguir esta modalidad. A pesar de esto, existen algunas operaciones entre Petroamazonas y empresas privadas o internacionales que corresponderían a la modalidad contractual de joint venture. Esto se analizará con mayor profundidad en los siguientes capítulos.

El concepto de la renta petrolera se relaciona a su vez con la teoría de la captura de la renta, y en este sentido, se genera la relación entre el extractivismo y el capitalismo. La mayoría de países productores de petróleo generan mecanismos para incrementar sus niveles de producción en el corto plazo y con esto incrementar los ingresos petroleros. Por esto, el extractivismo es un concepto comúnmente relacionado con la acumulación de capital y además también asociado a los efectos contraproducentes con el medio ambiente. La definición clásica de capitalismo según Henri (1970) es el sistema en el que el capital prevalece sobre el trabajo y su acumulación genera riqueza. Dávalos (2016), sostiene que en el discurso crítico sobre el extractivismo los territorios aparecen de la misma forma que aparece la noción del capital en la economía. El autor establece que, al igual que el capitalismo, el extractivismo aparece como un objeto externo y alienado a los seres humanos; como un objeto sin historia ni referencias sociales. La mirada alienada produce una cesura radical entre el territorio, al cual lo convierte en objeto del deseo de la codicia del capital, y los seres humanos, que se transforman en víctimas de esa codicia y que son expulsados de ese territorio (Dávalos, 2016). En este sentido, el territorio donde se extraen los recursos se convertiría en objeto sobre el cual se ejerce la violencia de la acumulación del capitalismo.

## **Dependencia petrolera**

Actualmente existen varios países en el mundo que producen y exportan petróleo. La cantidad de producción y exportación de cada país depende principalmente de sus reservas, de la capacidad de explotación y de su consumo interno. En ciertos casos depende también de la política del gobierno; por ejemplo, hay países que deciden no explotar parcial o totalmente sus recursos. Debido a la diferencia histórica (sobre todo durante los últimos años) entre los precios de producción y de venta del petróleo, los ingresos que se generan de esta actividad se han convertido en fundamentales para las economías de ciertos países. Por esto, los países productores de petróleo de Latinoamérica experimentan cierto grado de dependencia hacia la industria petrolera.

Como se analizará en los capítulos posteriores, el nivel de dependencia de una economía de un país hacia la industria petrolera se puede conocer de manera general a través de la importancia de esta industria para sus exportaciones y para su Producto Interno Bruto (PIB).

En primer lugar, la participación de la industria petrolera en las exportaciones de un país, permite conocer la concentración que existe hacia esta industria por parte de los ingresos que se generan por todas las exportaciones del país. Es decir, qué tan diversificados son los ingresos por exportaciones. Este indicador es importante debido a que si la participación es significativa y los precios del petróleo disminuyen, el país deja de recibir ingresos importantes por exportaciones generando problemas en su balanza comercial.

Por otro lado, la participación de la industria petrolera en el PIB de un país permite establecer el valor agregado bruto que tiene el sector petrolero como industria para la economía nacional. Es decir, la producción neta de un sector después de sumar todos sus productos y restar los consumos intermedios. Este indicador permite evaluar el desempeño de la actividad económica de un país, la importancia de cada industria o sector para lograr este desempeño y cuando se analiza por industria, permite intuir sobre qué tan diversificada es una economía hacia sus industrias.

Para el caso de la región latinoamericana, según estadísticas de Organización Mundial de Comercio (2015), las economías que presentaron durante el año 2013 el mayor peso de la industria petrolera y de gas en sus exportaciones correspondieron a los países de Ecuador (57%), Colombia (67%), Bolivia (55%), y el caso más pronunciado,

Venezuela (98%). Para el caso de Colombia, Bolivia y Ecuador, de cada 10 dólares que ingresan a su economía por concepto de exportaciones, más de 5 dólares corresponden a ingresos por exportaciones de petróleo y gas. El caso más alarmante es el de Venezuela, donde prácticamente la totalidad del dinero que ingresa al país por concepto de exportaciones corresponde a este rubro. Por otro lado, México, Brasil y Argentina pese a ser importantes productores de petróleo, cuentan con una participación de esta industria en sus exportaciones mucho menor siendo del 13,00, 9,00 y 5,00% respectivamente para los tres países.

Analizando el segundo indicador, según estadísticas de las Naciones Unidas (2015), durante el año 2013 los países que presentaron mayor participación del Valor Agregado Bruto de las industrias extractivas (hidrocarburos y minería) respecto al total fueron Venezuela (29%) y Bolivia (20%). Ecuador, Colombia y México presentaron una participación similar de 15, 16 y 12% respectivamente mientras que Brasil (6%) y Argentina (8%) presentaron la menor participación de la región.

Como se señaló, en términos generales varios países de la región mantienen un grado de concentración y dependencia de sus economías hacia la industria petrolera. El grado de dependencia de cada país puede traer consigo diferentes consecuencias ante la caída del precio del petróleo. Sobre este fenómeno existen varias teorías de las cuales la más común es la de la maldición de los recursos.

En términos simples, la maldición de los recursos es la falla de los países ricos en recursos naturales para beneficiarse de su riqueza. Es decir, países con importantes dotaciones de recursos naturales, por lo general se desenvuelven peor en términos de desarrollo económico y buena gobernanza que los países que tienen pocos recursos naturales (Humphreys et al, 2007: 1). Respecto a esto, Humphreys et al (2007) establecen las siguientes reflexiones. En primer lugar, la falta de recursos naturales no ha sido determinante para que distintas economías a nivel mundial puedan desarrollarse normalmente (por ejemplo, los tigres asiáticos Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán). En segundo lugar, varios países con reservas de recursos naturales importantes, han tenido problemas para diversificar sus economías y han sucumbido a crisis económicas severas. Según los autores, durante el último cuarto del siglo XX los países ricos en recursos naturales han crecido en menor medida que los que no cuentan con estos. Esto se debe además a que varios de los países ricos en recursos naturales presentan a su vez

entornos de poca democracia, altos niveles de corrupción, y en varios casos conflictos armados internos. Sin embargo, el trabajo de los autores se centra en gran medida en los resultados que han tenido los países ricos en hidrocarburos y minerales de África, donde la mayoría de casos no han sido exitosos.

Para entender la maldición de los recursos es necesario esclarecer la diferencia entre la riqueza generada de recursos naturales como el petróleo y los minerales, de la generada de otros recursos. En primer lugar, los hidrocarburos y los minerales no necesitan producirse, sino tan solo extraerse. En segundo lugar, estos recursos no son renovables por lo que se agotarán en algún momento. En tercer lugar, el consumo de los productos derivados de ambas industrias (principalmente la de hidrocarburos) es indispensable para el funcionamiento de la economía de los países, principalmente como fuente de energía. Finalmente, los recursos presentan un alto grado de rentabilidad (principalmente durante los últimos tiempos) debido a la diferencia entre los costos de extraerlos y de venta. En este sentido, los países que empiezan a explotar estos recursos de manera significativa, experimentan un cambio en su economía debido a la generación de nuevos ingresos importantes para su presupuesto.

Sobre esta temática, Rosser (2006) conceptualiza a la maldición de los recursos como la dependencia que se genera en una economía hacia la explotación de sus recursos naturales debido a los ingresos que estos generan, especializándose así tan solo en su explotación generando un estancamiento de la economía y del desarrollo. En este sentido, Rosser establece un repaso crítico por la literatura que existe sobre el tema y contempla que la mayoría de autores coinciden en que contar con recursos naturales abundantes es una maldición y la causa principal es que disminuyen el crecimiento económico y en algunos casos afectan a otras variables (como corrupción, ahorro, exportaciones, importaciones entre las más importantes). En otro contexto, el autor señala que una causa de que la abundancia de los recursos sea una maldición es que conlleva a ciertas economías a guerras civiles e interfiere directamente con su duración, motivo e intensidad, debido a los descontentos sociales y malestares generales con los que se encuentra relacionada; otra teoría se refiere a que la abundancia de los recursos naturales interfiere con los niveles de democracia.

Para estas causas, el autor señala que existen distintas perspectivas entre las principales la conductista, la cual establece que la abundancia de los recursos naturales conlleva a una conducta irracional por parte de las élites políticas ya que conduce a una tendencia “optimista” que genera incrementos en los gastos del gobierno. Por otro lado el autor señala la perspectiva de actores racionales, la cual sostiene que la abundancia de recursos naturales, genera la posibilidad de que los políticos o dirigentes se “forren de dinero sus bolsillos”, es decir que se relaciona directamente con la corrupción. Otra perspectiva es la centrada en el Estado, la cual recalca la influencia directa de la abundancia de recursos naturales en la capacidad del Estado para promover desarrollo económico generando “Estados rentistas”. Finalmente el autor señala la perspectiva de capital social, la cual sostiene que la riqueza generada por la abundancia de recursos naturales se concentra en manos de pocos individuos con influencia señalando así un problema en la repartición de la renta.

Como una alternativa a este fenómeno, Stevens y Dietsche (2007) establecen como clave a las instituciones. Los autores señalan a las instituciones como necesarias y con un rol esencial en la prevención de efectos negativos que puede traer para una economía la maldición de los recursos. Los autores complementan este pensamiento estableciendo que si las instituciones son “buenas”, pueden ser la solución a este problema. La condición necesaria para que las instituciones se conviertan en la solución a este problema es que cuenten con bases fuertes para así poder prevenir y contrarrestar el comportamiento que presentan los hacedores de política y la burocracia. Según ambos autores, las instituciones sirven como una estructura restrictiva al comportamiento político, actuando como un nexo entre las riquezas de los recursos y los resultados en el manejo de los mismos. Adicionalmente, contar con instituciones fuertes conlleva a que una sociedad pueda crear consciencia de rendición de cuentas y coerción social.

Con una perspectiva regional y aterrizada al caso ecuatoriano, Alberto Acosta (2009) denomina a este fenómeno como “maldición de la abundancia”, y establece que un factor clave del mismo es contar con gobiernos autoritarios que priorizan ambiciosos proyectos de desarrollo por lo que necesitan renta con urgencia. Este incremento de la renta según Acosta se ve dirigido en gran medida al gasto público y a una “discrecional

distribución de los recursos fiscales” (2009: 136). Acosta establece un rol crítico a los gobiernos debido a que según el autor, estos priorizan el factor político antes que el largo plazo lo que los conlleva a lo que llama un “efecto voracidad”, caracterizado por la búsqueda desesperada y desenfrenada de renta. Durante este proceso, intervienen actores como empresas transnacionales, grupos de poder, fuerzas armadas, actores internacionales, entre otros. En resumen, Acosta señala que este fenómeno se lleva a cabo en un ambiente de individualismo, rentismo y clientelismo en el que no impera el pensamiento a largo plazo y más bien se ve afectada en gran medida la naturaleza. En este sentido, Acosta critica a la actual administración de Rafael Correa, que ha concentrado la generación de renta en los recursos naturales.

Un fenómeno similar que también se genera de la explotación de los recursos naturales de un país se denomina “enfermedad holandesa”. Se llama así debido a que sucedió en Holanda durante los años 70, cuando este país descubrió importantes reservas de gas en el Mar del Norte. Posterior a este descubrimiento, el sector manufacturero de Holanda empezó a funcionar peor de lo previsto (Humphreys et al, 2007: 5). Este fenómeno se explica cuando existe un aumento repentino en las exportaciones de recursos naturales produce una apreciación del tipo de cambio real de la moneda. En este sentido, genera dificultades para la exportación de productos que no son recursos naturales. Es decir, pierden competitividad las exportaciones no petroleras. De manera simultánea, recursos domésticos como el trabajo y algunos materiales se tornan al sector extractivo incrementando su precio y generando problemas para otras industrias. Según Humphreys et al (2007), este fenómeno puede llegar a tener varios canales de afectación hacia la economía de un país como por ejemplo un menor crecimiento económico, estancamiento de varias industrias, concentración en el sector extractivo, entre otros.

Si se analiza la actualidad del país, Ecuador parece no estar atravesando ninguno de los dos fenómenos observados previamente. Sin embargo, existen en la economía del país rasgos de estos fenómenos que ocurren. Durante los últimos años, el gobierno ha incrementado significativamente el gasto público tanto corriente como de capital. Gran parte de este gasto es financiado con los ingresos petroleros. De igual manera, la concentración en la industria petrolera se ha incrementado estancándose así otras industrias. Ambos casos serán analizados a lo largo de la disertación donde se repasarán

indicadores económicos sobre la concentración de la industria petrolera y adicionalmente se revisará el presupuesto del Estado para conocer el verdadero valor de los ingresos petroleros en el mismo.

## **CAPÍTULO II**

### **CONTEXTO PETROLERO**

La dependencia de la economía ecuatoriana hacia el sector petrolero es un problema que si bien no es actual, se ha estructurado durante los últimos años debido a que los esfuerzos del Estado se han enfocado en lograr captar una mayor cantidad de renta de la actividad petrolera. Estos esfuerzos a su vez, se dieron en una coyuntura de precios históricos del petróleo. La dependencia petrolera se ha acentuado a lo largo de los años y actualmente representa un problema estructural para el país, sobre todo en el sector energético. A lo largo de los años, la dinámica de oferta y demanda de petróleo ha estructurado y condicionado la política energética nacional, de la que se desagregan implicaciones en términos económicos, financieros, fiscales, entre otros. Actualmente, la demanda energética al interior del país se sustenta en su mayoría con productos derivados de petróleo producidos en refinerías nacionales e importados. Por otra parte, la estructura económica del país gira en torno a los ingresos petroleros. Esta dinámica se ha estructurado a lo largo de los años en los que han existido cambios institucionales, legales, fiscales, entre otros.

En este sentido, previo al análisis de la dependencia de la economía, es necesario entender el contexto del sector petrolero ecuatoriano y de las medidas adoptadas durante los últimos años en el mismo. Por esto, el presente capítulo repasa el contexto actual del sector petrolero, enfocado en el análisis de su marco normativo e institucional y a través de la revisión de indicadores que vinculan al sector con la economía.

Durante el año 2012, Ecuador cumplió 40 años de exportación petrolera. En este sentido, se convirtió en uno de los países de la región con más experiencia en el sector. El primer pozo petrolero fue descubierto en Ancón, península de Santa Elena por parte de la empresa Anglo. Sin embargo, la producción a niveles comerciales se dio en 1925 y la exportación en 1928, aunque en cantidades mínimas. En 1972 inicia el “boom petrolero en Ecuador”, en una coyuntura caracterizada por el júbilo de los ecuatorianos por los tiempos de riqueza que se avecinaban. Durante esta coyuntura, un barril de petróleo fue recibido por el país “como un héroe” y en ese entonces se llevaron a cabo ceremonias de festejo que simbolizaban la riqueza que traería este recurso (Bustamante, 2007).

Estos más de 40 años de explotación se han visto caracterizados por una dinámica cambiante en la conformación de marcos normativos e institucionales que se ajustaron con el tiempo según varios factores como el político y el internacional (precios de petróleo). Durante este periodo, los esfuerzos se han visto enfocados en la búsqueda de mecanismos para incrementar la renta que percibe el Estado de la explotación petrolera, aumentando así también la dependencia de la economía hacia el sector.

Desde el año 2008 el sector petrolero ecuatoriano experimentó cambios importantes instrumentalizados principalmente a través del marco normativo e institucional que lo regulan. Se renegociaron los contratos con empresas privadas, se crearon nuevas instituciones, se amplió la frontera petrolera, se crearon nuevos impuestos, entre otros. A continuación se analiza la situación actual del marco normativo e institucional del sector petrolero ecuatoriano.

### **Marco normativo del sector petrolero**

El marco normativo del sector petrolero ha experimentado cambios durante los últimos años, principalmente a raíz de las reformas a la Ley de Hidrocarburos. Estos cambios empezaron a configurarse a raíz del inicio del gobierno de Rafael Correa Delgado mediante la entrada en vigencia de la nueva Constitución en el año 2008, donde el sector petrolero es considerado como un “sector estratégico”. Así, la Constitución define a los sectores estratégicos como “aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social” (2008: 149). De igual manera, la Constitución establece en el artículo 408 que:

Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico (2008:181).

A la vez, este artículo establece que el Estado debe participar en los beneficios de los recursos naturales en un monto que no será inferior a los de la empresa que lo explota. Este requerimiento, además de cuestionamientos adicionales a los contratos vigentes en ese entonces, motivó a la renegociación de contratos petroleros. Para esto, se

establecieron reformas a Ley de Hidrocarburos (elaborada en el año 1972) a través de la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno<sup>5</sup>. El contenido principal de las reformas se sintetiza en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Principales cambios introducidos por las reformas a la Ley de Hidrocarburos**

Aspecto	Descripción	Referencia
Política de hidrocarburos	Se estableció la competencia exclusiva de la Función Ejecutiva de la formulación de la política de hidrocarburos a través del Ministerio del Ramo y de la Secretaría de Hidrocarburos.	Artículo 6 de la Ley Reformativa
Creación de la ARCH	Se creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH) con la función de regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las diferentes fases de la industria hidrocarburífera, que realicen empresas públicas, privadas, mixtas, entre otras.	Artículo 11
Creación de la Secretaría de Hidrocarburos	Se crea la Secretaría de Hidrocarburos como entidad a cargo de administrar la gestión de los recursos naturales no renovables hidrocarburíferos, además de ejecutar las actividades de suscripción, administración, y modificación de las áreas y contratos petroleros.	Artículo 6-A
Contratos de prestación de servicios	Se los define como aquellos en que personas jurídicas nacionales o extranjeras, se obligan con la Secretaría de Hidrocarburos a realizar, con sus propios recursos económicos, servicios de exploración o explotación hidrocarburífera, invirtiendo el capital y utilizando los equipos, maquinaria y la tecnología necesarios para el cumplimiento de los servicios contratados. A cambio de este servicio reciben como pago una tarifa única por barril extraído (por la importancia que implica este esquema contractual para los cambios del sector, más adelante se profundiza sobre el mismo).	Artículo 16
Preferencia a empresas estatales o subsidiarias de países de la comunidad internacional.	Las reformas a la Ley de Hidrocarburos establecen que para la adjudicación de contratos petroleros deberá conformarse un comité de licitación. Sin embargo, brinda a las empresas estatales (o sus subsidiarias) de la comunidad internacional preferencia debido a que no tienen que formar parte de este comité y pueden contar con la adjudicación directa.	Artículo 19
Participación en utilidades laborales	Cambió la manera en que se reparten las utilidades de los trabajadores de las empresas privadas petroleras. La ley estableció que los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado.	Artículo 94
Cambios de contrato de empresas privadas	Se estableció la obligatoriedad de que los contratos de participación y prestación de servicios para actividades de exploración y explotación de hidrocarburos suscritos en el país, sean modificados para adoptar el modelo reformado de prestación de servicios en un	Disposición transitoria primera

<sup>5</sup> Registro Oficial No. 244 del 27 de Julio de 2010.

	plazo de máximo 120 días. Asimismo, se estableció el plazo de hasta 180 días para empresas que mantenían contratos bajo otras modalidades incluidos las que operaban campos marginales.	
--	---	--

**Fuente:** Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos.

Como se observa en la tabla, las Reformas a la Ley de Hidrocarburos fueron las que establecieron la nueva dinámica del sector.

Se crearon dos nuevas instituciones con funciones diferenciadas que reemplazaron a la antigua Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Con este cambio se buscó separar el rol de negociación y administración de contratos (Secretaría de Hidrocarburos) y el de fiscalización (ARCH). Por otro lado, se brindó únicamente al Presidente de la República la posibilidad de formular la política hidrocarburífera centralizando en la función Ejecutiva la toma de decisiones del sector.

Adicionalmente, en una coyuntura de precios históricos del petróleo, se cambió el esquema contractual de las empresas petroleras privadas para transitar hacia una modalidad de prestación de servicios en la que el Estado sea el dueño del recurso y el único beneficiario del incremento del precio del petróleo. Para la suscripción de nuevos contratos, se estableció la necesidad de una licitación para empresas privadas internacionales y nacionales, sin embargo, se retiró este requerimiento para empresas estatales internacionales (como por ejemplo PDVSA de Venezuela, Petrobras de Brasil, etc.) estableciendo así la posibilidad de adjudicación directa. Finalmente, se re-direccionaron las utilidades laborales del sector petrolero hacia el Estado para utilizarlas en proyectos de desarrollo local en sectores donde se lleven a cabo proyectos etiquetados como “estratégicos”.

Para complementar las reformas a la Ley de Hidrocarburos, entró en vigencia en noviembre de 2010 el Reglamento a las Reformas a la Ley de Hidrocarburos donde se establecieron las responsabilidades de las nuevas instituciones y se crearon directorios para cada una. Además, se establecieron los procesos contractuales para explotación de campos dando prioridad a las empresas públicas y estatales internacionales.

En cumplimiento con ambos marcos normativos, las empresas privadas del sector renegociaron sus contratos con el Estado debiendo pasar todas de un régimen contractual de participación a un régimen de prestación de servicios. En el primero, la empresa es retribuida por sus operaciones a través de su participación en un porcentaje

determinado de la producción; complementariamente, la empresa en régimen de participación debe pagar una serie de rubros como impuesto a las ganancias extraordinarias, regalías, ECORAE, entre otros. Bajo el segundo régimen de prestación de servicios, la empresa no tiene participación en la producción y recibe a cambio de sus servicios el pago único por parte del Estado de una tarifa fija por cada barril extraído; bajo este régimen la empresa no debe pagar los rubros antes señalados. En este sentido, bajo el segundo régimen el Estado es el propietario del 100% del crudo producido y es el único beneficiario del incremento de precios del petróleo.

Para la transición del primer régimen al segundo en Ecuador, y en cumplimiento con lo que establecieron las reformas a la Ley de Hidrocarburos, se creó un nuevo modelo de contrato con cláusulas específicas y con un nuevo régimen fiscal. La versión final de este modelo contractual tardó varios meses en terminarse debido a un proceso de negociación entre el Estado ecuatoriano y las empresas privadas. Así, a raíz del año 2011, las empresas privadas petroleras solo mantienen contratos de prestación de servicio con el Estado. Como resultado de esta renegociación, varias empresas petroleras privadas abandonaron el país, siendo Petroamazonas la encargada de continuar con la explotación que estaba a cargo de éstas.

Cabe mencionar que ambos marcos normativos fueron elaborados en una coyuntura en la que la empresa privada tenía la mayor participación en la producción petrolera y donde los precios del petróleo llegaron a cifras históricas. Sin embargo, aproximadamente 5 años después de la entrada en vigencia de las reformas se puede evaluar que, la nueva modalidad contractual, una de las principales medidas de las reformas, no ha permitido el ingreso de nuevas inversiones para el desarrollo de proyectos petroleros en el país. Adicionalmente, con los precios actuales de petróleo (entre 40 y 50 dólares por barril), el Estado estaría recibiendo pocos (o incluso nada en algunos casos) ingresos provenientes de la explotación petrolera privada.

Respecto a las instituciones, la Secretaría de Hidrocarburos ha llevado a cabo varios procesos de licitación y la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH) ha mantenido un rol disminuido debido a su presupuesto limitado. Finalmente, se ha evidenciado un mayor desarrollo de proyectos a nivel local con fondos provenientes de la industria petrolera a través de la empresa Ecuador Estratégico EP, sin

embargo, todavía persiste falta de transparencia en la proveniencia y utilización de los fondos que maneja esta institución.

Las Reformas a la Ley de Hidrocarburos y su reglamento fueron las que guiaron el proceso de cambio de la dinámica actual del sector petrolero. Sin embargo, se debe mencionar que a lo largo de la historia petrolera ecuatoriana han existido una gran cantidad de cambios y variantes similares que se han dado según la coyuntura que vivía el país en esas épocas. Estos cambios responden a intereses e ideologías de los gobiernos generando implicaciones (positivas o negativas) para el país principalmente en el ámbito económico, social y ambiental.

Complementariamente a las reformas a la Ley de Hidrocarburos y su reglamento, se han creado marcos normativos y se han puesto en marcha medidas que principalmente buscaron incentivar una mayor producción de petróleo y una mayor captación de renta. Estas medidas se repasan a continuación:

- **Creación de las empresas públicas EP Petroecuador y Petroamazonas EP:** con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) expedida en octubre de 2009, el Estado quedó impedido de tener acciones en empresas de sociedad anónima, debiendo transferir el patrimonio de las mismas a empresas públicas que se creen para reemplazarlas. En este sentido, el 6 de abril del año 2010 se crearon las empresas públicas EP Petroecuador y Petroamazonas EP con autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión. En el caso de Petroecuador, las filiales con las que contaba (Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial) se eliminaron y se constituyeron gerencias.
- **Fusión de las empresas públicas:** como resultado de las recomendaciones de una consultoría elaborada por las empresas Wood Mackenzie y Deloitte & Co., se tomó la decisión durante el año 2011 de fusionar las empresas EP Petroecuador y Petroamazonas EP con actividades diferenciadas para cada una. En este sentido, el proceso de fusión se caracterizó por la evaluación de las actividades que debiera tomar cada empresa. Se concluyó que Petroamazonas EP sería la encargada de las actividades de exploración y explotación mientras que EP Petroecuador de las actividades de transporte, refinación y comercialización. Según el entonces Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (ahora Ministerio de Hidrocarburos), este proceso apuntó a mejorar la gestión estatal del sector

mediante el incremento de la producción de crudo y la reducción de los costos operativos.

- **Creación de Ecuador Estratégico EP:** para la administración de rubros como el 12% de participación laboral de la industria petrolera y minera, las regalías anticipadas de la industria minera, los excedentes de empresas públicas petroleras y mineras, entre otros, se creó la empresa pública Ecuador Estratégico para el desarrollo de proyectos a nivel local, principalmente donde se lleven a cabo proyectos etiquetados como “estratégicos” (petroleros, mineros, metalúrgicos, hidroeléctricos, etc.). En este sentido, esta entidad administra parte de estos fondos y lleva a cabo diferentes proyectos de desarrollo a nivel nacional.
- **Refinería del pacífico:** durante este período se inició con el proceso de remoción de tierras para la construcción del mega proyecto Refinería del Pacífico y se establecieron las líneas de financiamiento para el mismo. Sin embargo, no se han registrado los avances esperados debido a problemas con las fuentes de financiamiento comprometidas. El proyecto busca que el país sea autodependiente y procese en el país todo el crudo que produce. En este sentido, además de dejar de importar derivados, éstos se exportarían.
- **Yasuní ITT:** durante el año 2007 nació la iniciativa Yasuní ITT que pretendía dejar bajo tierra el crudo de los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini ubicados dentro del Parque Nacional Yasuní. A cambio de esto, se pretendía lograr la contribución económica mundial de al menos al mitad de los recursos que Ecuador recibiría por explotar dicho petróleo. Sin embargo, en agosto del año 2013 se anunció el fin de la iniciativa y la decisión de explotar el crudo de los bloques 31 y 43 ubicados dentro del Parque Nacional. La empresa pública Petroamazonas EP será en encargada de explotar este crudo que representará un incremento considerable en los ingresos del Estado.
- **Rondas petroleras:** con la finalidad de incrementar la producción de petróleo del país y por lo tanto la renta que se genera de la misma, durante los últimos años se han llevado a cabo procesos de licitación de campos marginales en la Amazonía norte ecuatoriana y de bloques petroleros en la Amazonía sur. Sin embargo, principalmente debido a que la nueva modalidad contractual no es atractiva para

los inversionistas, no se ha contado con la acogida esperada y las rondas petroleras han carecido de propuestas importantes.

- **Consulta previa:** para el proceso de licitación de bloques petroleros ubicados en la Amazonía se emitió el Decreto Ejecutivo 1247, del 19 de julio de 2012, que reglamenta la ejecución de Consulta Previa Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos. Este reglamento contiene normas y procedimientos mediante los cuales la Secretaría de Hidrocarburos brinda información sobre los proyectos petroleros a desarrollarse dentro del área de influencia directa.
- **Repartición de utilidades petroleras:** a raíz de las Reformas a la Ley de Hidrocarburos, se estableció que el 12% de las utilidades petroleras se redirijan al Estado. Esta política se estableció con la finalidad de invertir los montos recaudados por este rubro en las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de proyectos petroleros. Posteriormente, esta normativa se complementó con marcos adicionales que establecieron que además de este rubro, otros impuestos al sector petrolero y minero se recauden para ser dirigidos a través de la empresa pública Ecuador Estratégico EP, a proyectos de desarrollo local ubicados en sectores donde se lleven a cabo proyectos que el Estado considere estratégicos.

### **Marco institucional del sector petrolero**

La nueva estructura institucional del sector petrolero se configuró una vez que entraron en vigencia las reformas a la Ley de Hidrocarburos. En este sentido, se creó una Agencia de Regulación y Control en reemplazo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Complementariamente se creó la Secretaría de Hidrocarburos, institución que fue clave para la renegociación de contratos petroleros con las empresas petroleras privadas. Estos cambios, sumados a la creación de empresas públicas y de Ministerios Coordinadores estableció la institucionalidad del sector petrolero como se muestra en el gráfico 1.

**Gráfico 1. Institucionalidad del sector petrolero en Ecuador, 2015**



**Fuente:** Ministerio de Recursos Naturales no Renovables

La gobernanza del sector se encuentra centralizada en el Presidente de la República, encargado de la política sobre hidrocarburos en el país. Para esto cuenta con un Ministerio que coordina que las actividades del sector petrolero estén alineadas a otros sectores como el minero, eléctrico, ambiental, entre otros; la entidad encargada de esta labor en Ecuador es el Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos. La entidad rectora del sector actualmente es el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, encargado de ejecutar la política hidrocarbúfera establecida por el Ejecutivo. Adicionalmente existe un modelo de tres ejes a cargo de las funciones de operación del sector, regulación y negociación de contratos.

En primer lugar, las empresas públicas petroleras son las encargadas de las operaciones de “upstream” (Petroamazonas EP) y “downstream” (EP Petroecuador) dentro del país. En segundo lugar, la Secretaría de Hidrocarburos es la encargada de la negociación y suscripción de contratos con las empresas privadas; de igual manera, la Secretaría de Hidrocarburos lleva el registro de la información sobre hidrocarburos, en especial de las empresas privadas. Finalmente, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarbúfero (ARCH) tiene a cargo la regulación y fiscalización para empresas públicas y privadas de todas las etapas dentro de la cadena de valor del petróleo a nivel nacional.

La división de roles de las empresas Petroecuador y Petroamazonas buscó evitar dobles esfuerzos y permitir su especialización en un solo sector de la cadena de valor. Sin embargo, debido a que la institucionalidad del sector petrolero se conformó

recientemente, al momento resulta apresurado evaluar la evolución de su funcionamiento. Por otro lado, respecto a la creación de una agencia reguladora, pese a que representa un esfuerzo por controlar las actividades de las empresas privadas y públicas antes, durante y posterior a sus operaciones, la falta de presupuesto con la que cuenta ha limitado sus actividades a controles esporádicos a nivel nacional.

Adicionalmente, todavía restan esfuerzos para contar con un reporte de información unificada, clara y transparente por parte de estas entidades. Durante los siguientes capítulos se analizará la brecha existente en la información disponible al público sobre la renta petrolera.

### **Indicadores sector petrolero**

Los países petroleros a nivel mundial manejan varios indicadores para medir la participación del sector petrolero en sus economías. Los indicadores más comunes que se utilizan son el peso de la industria petrolera en el Producto Interno Bruto (PIB) de las economías y el peso de las exportaciones petroleras respecto al total de exportaciones. A continuación se analizan estos indicadores además de otros complementarios para el caso de Ecuador.

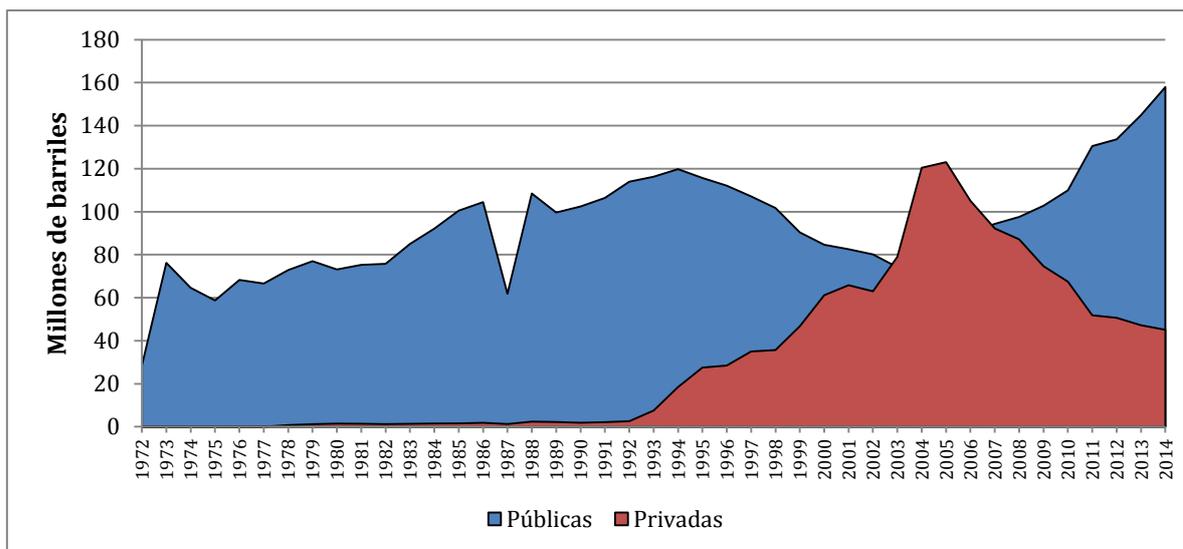
#### ***Indicadores de producción y comercialización***

Actualmente Ecuador mantiene una producción de crudo de aproximadamente 500.000 barriles al día. Esto significó en el año 2014 una producción total de 203 millones de barriles. Esta producción proviene en un 22% de la explotación de crudo por parte de empresas privadas y en un 78% por parte de Petroamazonas EP. Esta participación de ambos sectores ha experimentado cambios importantes a lo largo de la historia petrolera de Ecuador como se observa en el gráfico 2.

Durante los primeros 20 años la explotación petrolera estuvo a cargo principalmente de la empresa pública petrolera ecuatoriana, en alianza con ciertas empresas privadas como Texaco. Sin embargo, a partir de 1992, la participación de las empresas privadas en la producción nacional se incrementó constantemente hasta alcanzar su pico en 2005 donde se registraron 123 millones (63% del total) de barriles contra los 70 millones producidos por las empresas públicas. Desde este año, la participación de las empresas privadas en el sector se ha reducido drásticamente debido

principalmente a la salida del país de empresas con importantes niveles de producción diaria como la OXY, Petrobras, Perenco, entre otras. Este incremento de la participación de las empresas públicas en la producción se debió también a las políticas del gobierno de Rafael Correal que buscaron recuperar el rol del Estado dentro del sector.

**Gráfico 2. Producción histórica de petróleo Ecuador (1972 – 2014)**



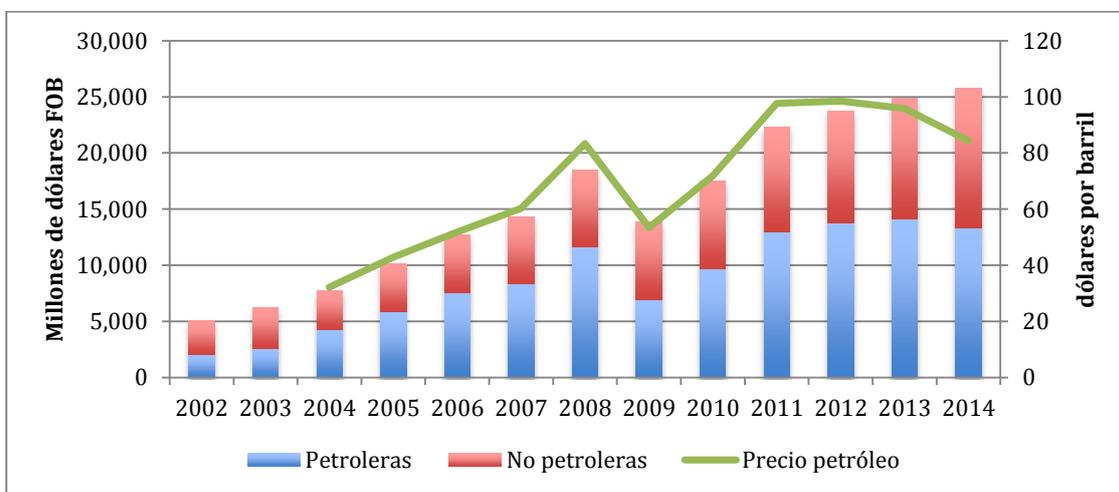
**Fuente:** Banco Central del Ecuador.

El gráfico 3 por otro lado, muestra la participación de las exportaciones de crudo y derivados (petroleras) respecto al total de exportaciones. Como se observa, los ingresos al Estado por este rubro se han incrementado considerablemente desde el año 2002 donde ascendieron a 2.055 millones de dólares FOB (Free on Board) hasta el año 2014, donde representaron 13.302 millones. Respecto a la participación sobre el total, las exportaciones petroleras desde el año 2002 se han mantenido siempre sobre el nivel de participación del 40%. Durante el periodo 2002 – 2014 este rubro ha oscilado entre el 40 y 60% siendo en 2013 del 57% y en 2014 del 52%. Es decir, durante los años 2002 – 2014 de cada 10 dólares que ingresaron al Ecuador por concepto de exportaciones, aproximadamente 5 dólares correspondieron a exportaciones petroleras.

El gráfico 3 muestra de igual manera en el segundo eje, comportamiento del precio del petróleo. Según se observa, el nivel precio del petróleo tiene una relación directa con los ingresos por exportaciones.

Esta estadística evidencia la concentración que existe en las exportaciones del país hacia la industria petrolera. Al ser la economía nacional dolarizada (sin política monetaria), existe vulnerabilidad hacia los precios del petróleo debido a que si estos disminuyen, las exportaciones se ven afectadas directamente y por lo tanto la cantidad de dólares en la economía disminuye. Esta es la razón por la cual ante una disminución drástica en los precios del petróleo, el Estado debe buscar mecanismos alternativos como la adopción de salvaguardias para compensar la falta de liquidez en la economía.

**Gráfico 3: Exportaciones petroleras y no petroleras Ecuador (2002 – 2014)**

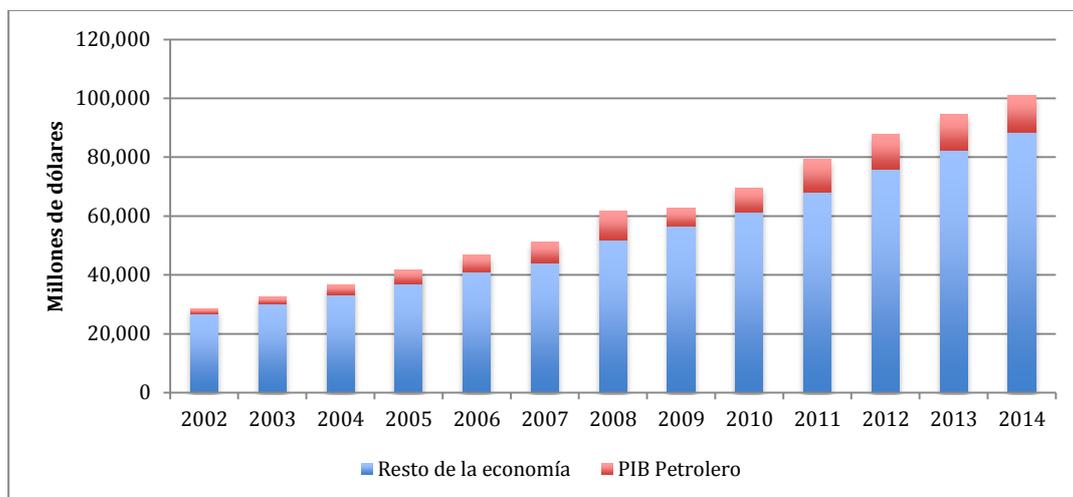


**Fuente:** Banco Central del Ecuador.

### ***Producto Interno Bruto (PIB)***

El segundo indicador que se utiliza para medir la participación de la industria petrolera en la economía nacional es el Producto Interno Bruto (PIB) petrolero. En términos simples, el PIB de un país se entiende como el valor monetario que produce el país en bienes y servicios de demanda final durante un año. En Ecuador, el sector que más aporta al PIB es el petrolero seguido por los sectores manufacturero, de construcción y de comercio. En 2013, el aporte de la industria petrolera al PIB fue del 13% mientras que el sector manufacturero aportó con 12,1%, el de la construcción con 10,7% y el de comercio con el 10,4%. El gráfico 4 muestra la evolución del PIB petrolero en Ecuador desde el año 2002. En el mismo se observa que el aporte de la industria al PIB se ha incrementado constantemente desde el año 2002 donde representaba el 5,86%. Durante los últimos cuatro años, esta participación ha registrado un promedio de aproximadamente 14%.

**Gráfico 4. Participación de la industria petrolera en el PIB (2002 – 2014)**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador.

Los indicadores previamente analizados, permiten intuir que existe concentración en la economía ecuatoriana hacia la industria petrolera. Esta industria, al ser la que más representación tiene en el PIB y en las exportaciones, es definitivamente la más importante para el país y el diseño de la política económica nacional depende directamente del precio del petróleo, variable externa sobre la que el país no tiene control. Como se analizó previamente, la concentración hacia la industria se ha intensificado durante la última década debido a incrementos de la producción petrolera y principalmente por precios históricos petroleros. De igual manera, durante la última década no se han evidenciado esfuerzos por disminuir la concentración hacia esta industria, por el contrario, se ha buscado incrementar la producción petrolera y la obtención de mayores ingresos.

Medidas como la decisión de explotar el Parque Nacional Yasuní, el inicio de la ronda de licitación petrolera sur oriente, e incluso la apertura hacia el sector minero incrementan la vulnerabilidad de la economía nacional hacia factores externos como los precios del petróleo y minerales. Un shock externo como la reducción significativa de precios del petróleo puede ser altamente perjudicial ante una política como la del gobierno actual que se basa en el gasto corriente y de capital sustentados en gran parte por ingresos petroleros. En este sentido, los siguientes capítulos buscan establecer mediante el análisis de ciertas variables, qué tan dependiente es la economía nacional del sector petrolero.

### **CAPÍTULO III**

#### **DEPENDENCIA PETROLERA**

Como se repasó en la sección teórica, existen varios indicadores que permiten evidenciar la dependencia de una economía hacia el sector petrolero. Sin embargo, cada país tiene particularidades sobre la manera en la que se generan los ingresos petroleros.

Por ejemplo, existen países como Venezuela, México y Bolivia en los cuales la explotación petrolera la lleva a cabo una empresa petrolera nacional (PDVSA, Pemex, YPFB), para lo que establece contratos “joint venture” y de participación con empresas privadas siendo siempre mayoritaria la participación de la empresa nacional. Existen casos como el ecuatoriano, donde la producción petrolera proviene de la empresa nacional (Petroamazonas EP), de empresas privadas y de uniones entre ambas. Hay también países como Argentina, donde las empresas petroleras negocian sus contratos con los gobiernos de las provincias donde se ubican los proyectos petroleros. En este sentido, la configuración de los ingresos petroleros difiere según la estructura del sector de cada país.

En Ecuador, el Banco Central considera ingresos petroleros a los que se conforman por las exportaciones y la venta interna de derivados. El Presupuesto General del Estado (PGE) es más específico y considera también rubros como ciertos impuestos, la venta anticipada, entre otros. Sin embargo, el análisis de las exportaciones y de los impuestos del sector no bastan para determinar la importancia del petróleo para la economía. Además, no existe en Ecuador una metodología ni cifra unificada que agrupe todos los ingresos que genera el sector petrolero.

La premisa principal de esta disertación se basa en que, para determinar la dependencia de la economía ecuatoriana hacia el sector petrolero, es necesario un análisis exhaustivo del sector basado en de la conformación de los ingresos petroleros y su aporte al Presupuesto General del Estado. El presente capítulo pretende conducir este análisis a través del estudio de la conformación de los ingresos petroleros a lo largo de la cadena de valor del petróleo, con la finalidad de contribuir al entendimiento sobre los rubros que conforman los ingresos petroleros en Ecuador.

Complementariamente, el estudio pretende contrastar la información encontrada con la de fuentes oficiales con la finalidad de identificar las brechas que existen en el reporte de la información petrolera por parte de estas fuentes.

## **Conformación de ingresos petroleros en Ecuador**

### ***Cadena de valor petrolera***

El término “cadena de valor” del sector petrolero, en palabras simples, se refiere al proceso por el que atraviesa la industria petrolera desde la exploración hasta la comercialización. En el caso ecuatoriano este proceso se compone de cuatro fases entre las que se encuentran la exploración y explotación, transporte, refinación y comercialización. Las fases de exploración y explotación son conocidas como “upstream” y las fases de transporte, refinación y comercialización se conocen como “downstream”.

Actualmente en Ecuador este proceso inicia con la exploración y explotación petrolera realizada por la empresa pública Petroamazonas EP y las compañías privadas, principalmente dentro de la región Amazónica. Una vez extraído el crudo, se lo transporta desde su lugar de explotación hacia el centro de fiscalización a través de un sistema de ductos y poliductos, donde se cuantifica el crudo producido por cada empresa. Una parte mínima de este crudo permanece en la región amazónica para ser procesado por las refinerías de la zona. Posteriormente, se lo transporta mediante el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP, que opera desde el año 2003) y el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE). El crudo transportado tiene dos destinos: una parte se entrega en las refinerías para su industrialización y otra se entrega en los diferentes puertos para proceder a su exportación. Por otro lado, debido a que la demanda interna de derivados del país es mayor a la cantidad producida por las refinerías, se importan derivados desde diferentes destinos, los cuales se suman a los producidos en refinerías locales y son comercializados por EL Petroecuador y por compañías privadas a lo largo del país.

En cada una de estas fases se generan ingresos para el país de manera directa e indirecta que no se contabilizan como ingresos petroleros. Por ejemplo, las empresas petroleras a nivel local llevan a cabo programas de responsabilidad social por lo que

invierten en las zonas afectadas por la explotación petrolera. De igual manera, las empresas operadoras generan empleo directo a través de la contratación de mano de obra para sus operaciones; por otro lado, generan empleo indirecto por la contratación que realizan a otras empresas de bienes y servicios como insumos para sus operaciones. Otra fuente importante de ingresos para el país son las empresas de servicios petroleros como Slumberger, Halliburton, Azul y otras que operan en el país. Estas empresas también generan ingresos directos e indirectos que no son contabilizados como petroleros.

En este sentido, la tabla 2 contiene información sobre los rubros de los ingresos que se generan en cada fase de la cadena de valor petrolera. Como se observa, en todas las fases la industria, pese a ser intensiva en capital y no en mano de obra, genera empleo. De igual manera, en la mayoría de fases existe el proceso de “compras nacionales y locales”. Este rubro se refiere a que las empresas, tanto públicas como privadas, para el desarrollo de sus actividades requieren de la compra de insumos. Si estos insumos se compran a proveedores locales (provincias) o nacionales, se genera un importante efecto multiplicador para el país.

El rubro “impuestos” se refiere a los tributos que se gravan a las empresas privadas relacionadas a las actividades petroleras (de explotación y de servicios). Entre los impuestos que más ingresos recaudan se encuentran el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado (IVA). Por otro lado, el rubro “impuestos especiales” se refiere a tasas que son recaudadas del sector en cumplimiento con marcos normativos dirigidos exclusivamente al sector como la Ley 10-20, la participación laboral, entre otros. Finalmente, los ingresos más importantes para el país se generan en la fase de comercialización principalmente durante la exportación de crudo y derivados. Ingresos adicionales se generan mediante la venta interna de derivados. La tabla 2 muestra estos rubros según cada fase de la cadena de valor del petróleo en Ecuador y contiene además la descripción de cada fase.

Cabe señalar que existen rubros adicionales en los que incurren las empresas como son los de la inversión extranjera directa o los que forman parte de su política de responsabilidad social que no se encuentran reflejados en la tabla (parte de estos se encuentran contenidos en los impuestos), sin embargo, generan ingresos que de igual manera dinamizan la economía nacional y local.

La siguiente tabla, pretende ilustrar la manera en que se pueden generar ingresos provenientes del sector petroleros durante su ciclo denominado cadena de valor.

**Tabla 2. Ingresos a lo largo de la cadena de valor petrolera**

Fase	Ingresos que se generan	Descripción
Exploración y explotación	Empleo	Contratación de mano de obra.
	Compras nacionales y locales	Compras nacionales y locales.
	Impuestos	Impuestos gravados a empresas privadas (servicios y de explotación).
	Impuestos especiales	Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (Ley 10 y 20).
		Fondo de Desarrollo de las Provincias de la región Amazónica.
Utilidades de las empresas petroleras privadas de explotación.		
Transporte	Empleo	Contratación de mano de obra.
	Impuestos	Impuestos gravados a empresas privadas de transporte.
	Impuestos especiales	Rentas sustitutivas (Ley 40).
Refinación	Empleo	Contratación de mano de obra.
	Compras nacionales y locales	Compras nacionales y locales.
Comercialización externa	Exportación	Exportación de crudo y derivados.
	Empleo	Contratación de mano de obra.
Comercialización interna	Empleo	Contratación de mano de obra.
	Venta interna de derivados	Ingresos por venta interna.
	Compras nacionales y locales	Compras nacionales y locales.
	Impuestos	Impuestos gravados a empresas privadas de comercialización interna.

**Fuente:** Recopilación marcos legales nacionales; **Elaboración:** Autor.

De los rubros previamente identificados, el empleo y las compras locales no cuentan con indicadores de medición ni estadísticas específicas. En este sentido, a continuación se analiza la conformación de los ingresos dentro de los rubros comercialización, impuestos e impuestos especiales mediante la revisión de estadísticas de los últimos años con especial énfasis en el año 2014, que es el periodo de análisis de la presente investigación. La información presentada a continuación fue recabada de distintas fuentes oficiales. Durante el proceso de recopilación de la información, se presentaron varios desafíos principalmente por la dificultad en el acceso a la información y en ocasiones la falta de claridad de la misma.

El siguiente ejercicio representa un esfuerzo por estimar los ingresos petroleros del país, mediante la recopilación de información estadística de ingresos que son

generados por la industria petrolera a lo largo de su cadena de valor y que no se reportan o se incluyen dentro del cálculo de ingresos petroleros.

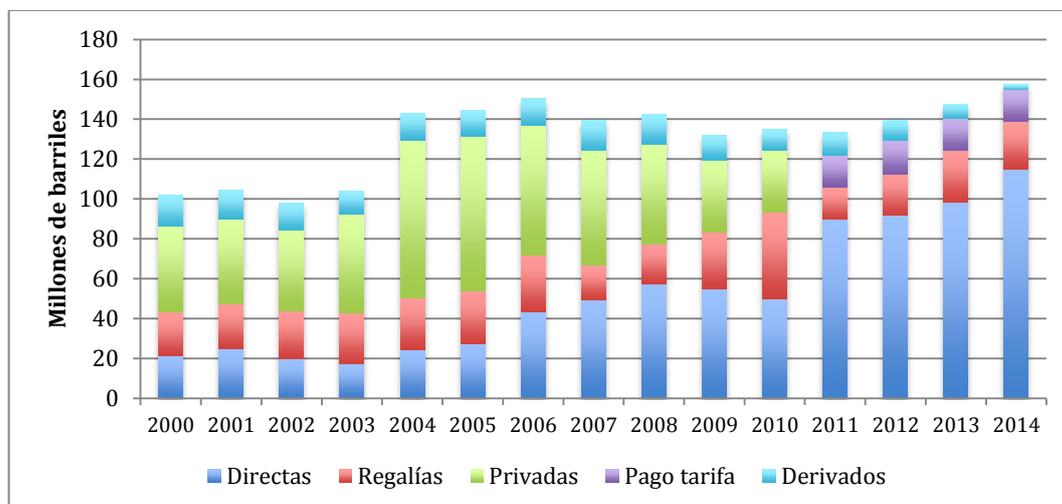
### ***Ingresos por comercialización***

Como se revisó en la cadena de valor (tabla 2), la comercialización se conforma de la exportación de crudo y derivados hacia otros países y de la importación de derivados y su distribución al interior del país.

El rubro de exportación representa la mayor fuente de ingresos petroleros para el Ecuador. Su configuración ha sido sujeto de cambios constantes durante los últimos años debido principalmente a la re-negociación de contratos petroleros. Al representar la venta de barriles de petróleo, los ingresos por concepto de exportaciones se encuentran estrechamente vinculados al precio internacional del petróleo, siendo los ingresos petroleros más vulnerables. Las exportaciones petroleras en Ecuador se dividen en los tres grupos: exportaciones de crudo de Petroecuador (directas y por regalías), exportaciones de compañías privadas y exportaciones de derivados de Petroecuador, según se observa en el gráfico 5. Cabe recalcar que a raíz de la fusión de ambas empresas públicas petroleras (Petroecuador y Petroamazonas), la producción y explotación de petróleo se lleva a cabo solo por parte de Petroamazonas.

Las exportaciones directas se refieren a las que provienen del crudo producido por Petroamazonas únicamente. Por otro lado, las exportaciones por regalías se refieren a las que, en cumplimiento con el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos, provienen del cobro de regalías del 12,50, 14,00 y 18,50% dependiendo de la producción conjunta de las empresas públicas y asociadas. Este rubro proviene en su mayoría de la producción de los campos de Petroecuador Ex-Consorcio; Nororiente; Campos Marginales; Península; las Participaciones del Estado en los contratos de participación y las correspondientes a los Contratos de Alianzas Operativas. Finalmente, las exportaciones de compañías privadas se refieren a las exportaciones del crudo producido por las compañías privadas que operan en el país. Debido al cambio en la modalidad contractual de estas compañías, se observa en el gráfico 5 a partir del año 2011 como el registro de esta cuenta cambio de “exportaciones de compañías privadas” (contrato de participación) a “pago tarifa” (contrato de prestación de servicio).

**Gráfico 5. Exportaciones de crudo y derivados en Ecuador (2000 – 2014)**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador y Secretaría de Hidrocarburos.

Como muestra el gráfico 5, Ecuador ha incrementado sus exportaciones petroleras estatales de crudo (directas y regalías) sostenidamente durante la última década. Es así que las exportaciones petroleras estatales de crudo durante el año 2004 ascendieron a aproximadamente 50 millones de barriles mientras que en 2014, una década más tarde, estas fueron de aproximadamente 140 millones de barriles.

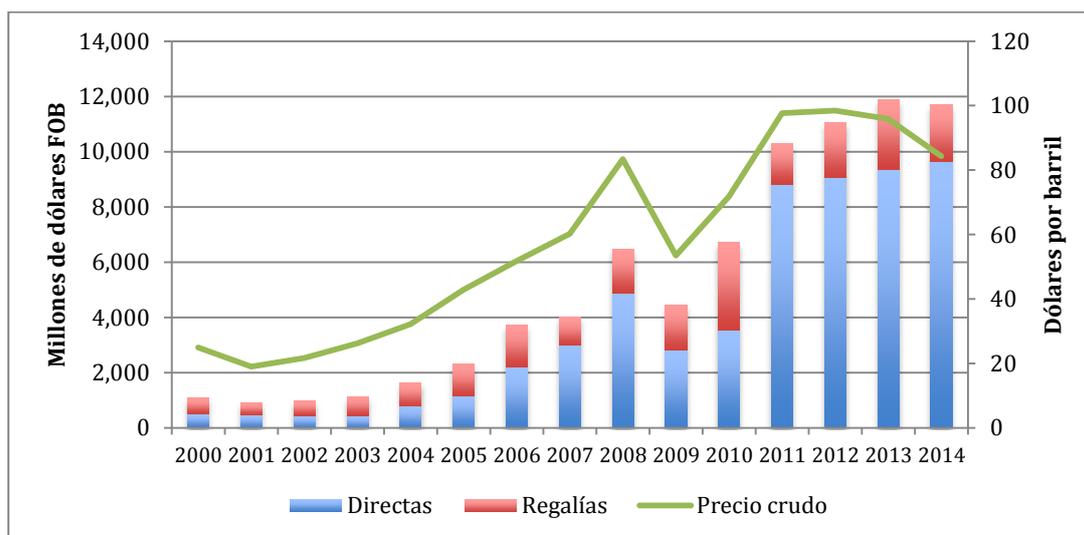
De igual manera, el gráfico 5 muestra la participación cada vez menor de las empresas privadas en las exportaciones petroleras, tendencia que se incrementó a partir de 2010 donde cambió la modalidad contractual de las empresas y pasaron a recibir como pago una tarifa única por barril extraído (ver sección anterior). Este cambio también se refleja en la disminución a partir de 2010 de las exportaciones por regalías del Estado y el incremento de las exportaciones directas debido a que, al no existir contratos de participación, las empresas privadas ya no pagan regalías al Estado. Además del cambio de contratos, la tendencia en la disminución de exportaciones privadas y el incremento de las estatales se debe a que varias empresas privadas a partir de 2005 abandonaron sus operaciones en el país por distintos motivos y Petroamazonas fue la encargada de tomar a cargo estas operaciones.

Para el caso de la exportación de derivados, no se registra variación en cuanto al incremento de la misma debido principalmente a que este rubro depende directamente de la capacidad de las refinerías locales. En este sentido, durante los años en los que las refinerías operaron en su capacidad normal se registran valores similares de barriles

exportados. Por el contrario, se registra una disminución en valores de exportación por este rubro durante años en los que existieron paros en las operaciones de las refinerías, principalmente de la Refinería Esmeraldas.

Una vez conocida la dinámica de las exportaciones petroleras en Ecuador, es necesario analizar los ingresos que se generan por estas operaciones para el país. El gráfico 6 muestra los ingresos que se registraron por concepto de las exportaciones de crudo. Debido a que se buscan identificar los ingresos petroleros, el gráfico 6 contiene información solo de las exportaciones petroleras estatales (directas y regalías). Es decir, no se toman en cuenta las exportaciones petroleras que llevaron a cabo las empresas privadas desde el año 2000 hasta 2010 ni las exportaciones correspondientes al pago de la tarifa de estas empresas desde 2011 a 2014.

**Gráfico 6: Ingresos por exportaciones estatales de crudo (2000 – 2014)**

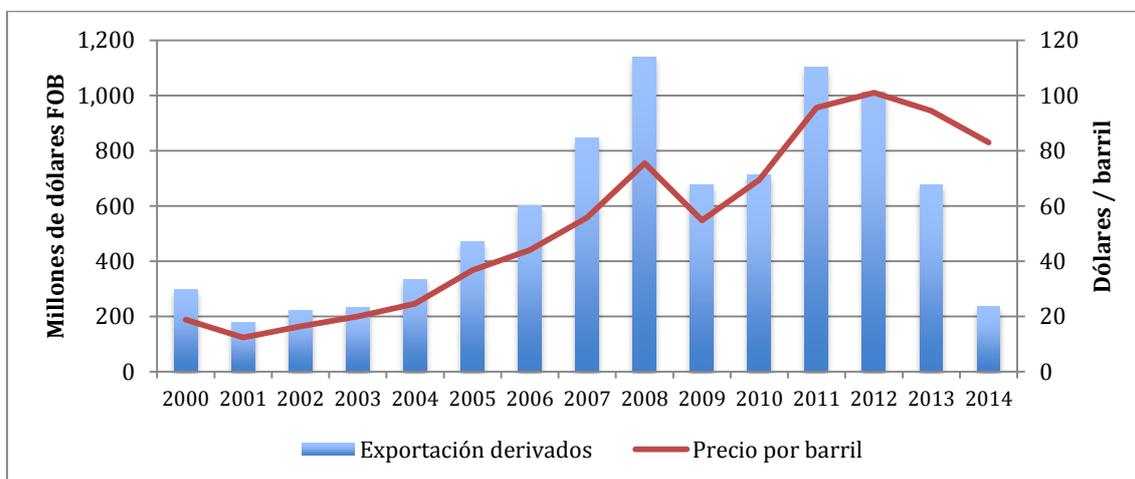


**Fuente:** Banco Central del Ecuador y Secretaría de Hidrocarburos.

En el gráfico 6 se evidencia el significativo incremento de los ingresos recibidos por el país por el concepto de exportaciones petroleras. Este rubro representó en el año 2000 1.074 millones de dólares, en 2005 2.300 millones mientras que en 2008 fue de 6.461 millones y en la actualidad asciende a aproximadamente 12.000 millones. Este incremento, además de ser causado por el aumento de las exportaciones estatales se encuentra estrechamente vinculado al incremento del precio del petróleo durante este periodo y a la renegociación de contratos petroleros.

Respecto a los ingresos por exportaciones de derivados de petróleo, al igual que en el caso de las exportaciones de crudo, dependen principalmente del precio internacional de los derivados. Adicionalmente, en este caso los ingresos se encuentran también atados a la producción nacional de las refinerías, la cual depende de su capacidad operativa. Como se observa en el gráfico 7, años como 2014, pese a registrar precios de petróleo superiores a los 80 dólares, representaron bajos niveles de ingreso por exportación de derivados para el Estado debido a las paradas programadas y no programadas de la Refinería Esmeraldas, principal del país. Por concepto de este rubro, en promedio desde 2007 se han registrado ingresos anuales de aproximadamente 800 millones de dólares si se toma en cuenta el año 2014 (año atípico por la parada de la Refinería Esmeraldas) y de aproximadamente 900 millones por año si no se toma en cuenta 2014. Es decir, además de los aproximadamente 8.000 millones de dólares anuales que se registraron en promedio como ingresos del período 2007-2014 por exportaciones de crudo, se deben adicionar aproximadamente 900 millones de dólares anuales más en promedio por concepto de exportación de derivados.

**Gráfico 7. Ingresos por exportaciones de derivados (2000 – 2014)**



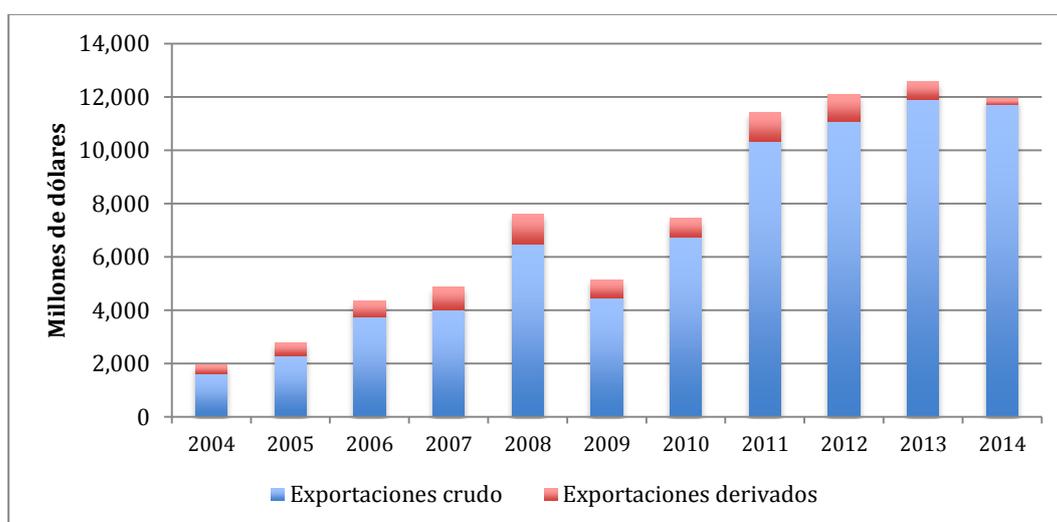
**Fuente:** Banco Central del Ecuador y Secretaría de Hidrocarburos.

Para concluir, el gráfico 8 agrupa los ingresos petroleros que se generan por concepto de la comercialización externa de crudo y derivados de petróleo en Ecuador que han sido revisados en esta sección. Según se observa, estos ingresos se incrementan considerablemente a partir de 2010 debido a la renegociación de contratos petroleros y

ascendieron durante los últimos tres años aproximadamente a 13.000 millones de dólares. Este comportamiento permite intuir que la decisión de adoptar el modelo contractual de prestación de servicios fue la adecuada, sin embargo, es necesario tomar en cuenta que si bien se incrementaron los ingresos por exportación, otros ingresos se dejaron de recibir por parte de las empresas privadas. Adicionalmente se debe establecer el análisis de la afectación a estos ingresos en coyunturas como la actual (año 2015) en la que el precio del petróleo ha disminuido a niveles inferiores a 50 dólares.

De igual manera es importante el análisis sobre el destino de estos ingresos provenientes de la comercialización externa e interna. Como se analizará posteriormente, los ingresos por comercialización son registrados como ingresos no permanentes dentro del Presupuesto General del Estado, sin embargo, se ven reducidos considerablemente tomando en cuenta costos y re-direccionamientos hacia otras cuentas. Por ejemplo, en la proforma presupuestaria de 2014 se proyectan ingresos no permanentes conformados por los rubros de comercialización externa e interna por 17.471 millones de dólares. Sin embargo, en el Presupuesto General del Estado consolidado los ingresos petroleros por estos rubros ascienden a 3.000 millones de dólares. La sección de análisis del Presupuesto General del Estado profundiza sobre estos temas.

**Gráfico 8. Ingresos petroleros provenientes de la comercialización externa de crudo y derivados (millones de dólares)**

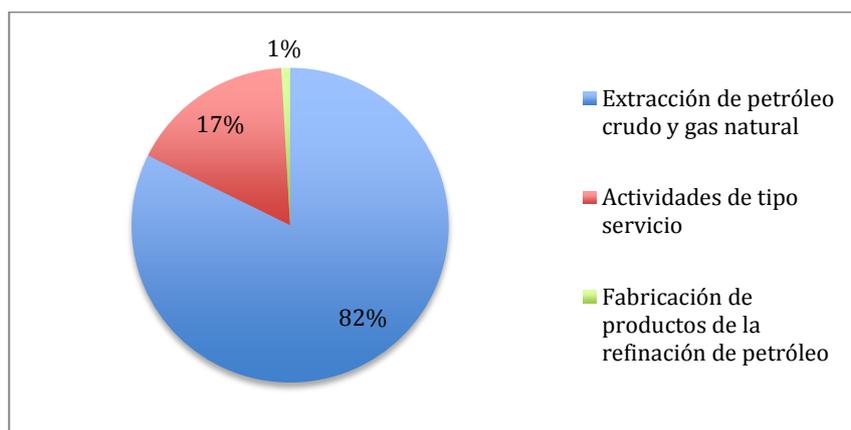


**Fuente:** Banco Central del Ecuador.

### ***Ingresos por impuestos***

Adicional a los rubros repasados, en Ecuador también se reciben ingresos provenientes de la industria petrolera a través de los impuestos que las empresas pagan por el desarrollo de sus operaciones. Según la clasificación del Sistema de Rentas Internas (SRI), estos impuestos provienen de las cuentas “extracción de petróleo crudo y gas natural”, “actividades de tipo servicio (empresas de servicios petroleros)” y “actividades de fabricación de productos de la refinación de petróleo”<sup>6</sup>. Según datos estadísticos del Sistema de Rentas Internas (SRI), durante el año 2014, el impuesto total causado por estos tres rubros ascendió a 312,4 millones de dólares respecto al impuesto a la renta y a 262,5 millones respecto al IVA. Es decir, estos impuestos causados por la actividad petrolera durante el año 2014 fueron de aproximadamente 575 millones de dólares.

**Gráfico 9. Impuesto a la renta causado por la actividad petrolera 2014**

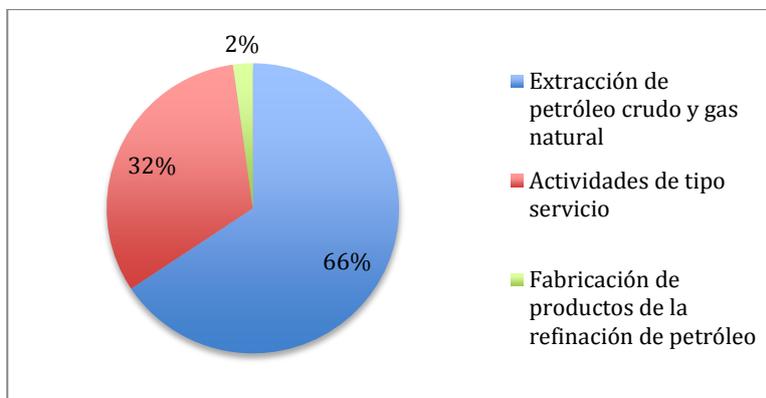


**Fuente:** Servicio de Rentas Internas; **Elaboración:** Autor

Como se observa en los gráficos 9 y 10, la mayor recaudación de impuestos de la actividad petrolera proviene de la cuenta “extracción directa de petróleo crudo y gas natural” (82% para el caso del impuesto a la renta y 66% para el caso del IVA). Ocupa también una parte importante en la recaudación tributaria del sector petrolero la cuenta “actividades de tipo servicio”, principalmente para el caso del IVA. Esto se debe a que el sector servicios de la actividad mantiene una presencia importante como proveedor para las empresas privadas y públicas. Finalmente, la recaudación tributaria proveniente de la fabricación de productos de la refinación de petróleo es mínima.

<sup>6</sup> El Sistema de Rentas Internas (SRI) realiza esta clasificación basado en la metodología de Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas.

**Gráfico 10. Impuesto al Valor Agregado causado por la actividad petrolera 2014**



**Fuente:** Servicio de Rentas Internas; **Elaboración:** Autor

### *Ingresos por impuestos especiales*

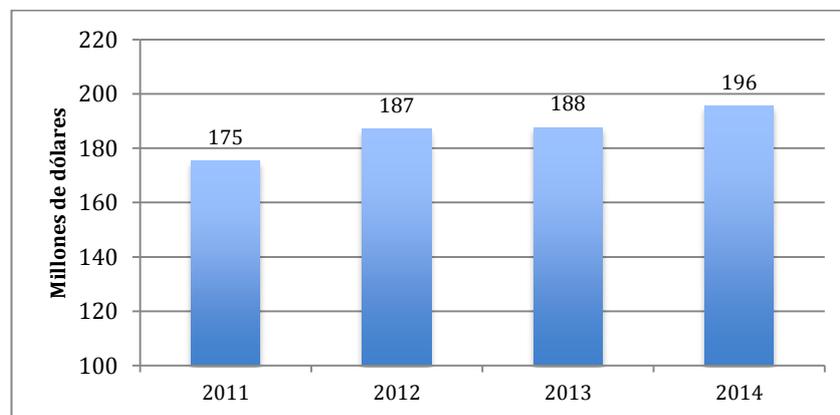
Complementariamente a los impuestos directos que gravan las empresas privadas petroleras, en Ecuador existen impuestos adicionales que se basan en marcos legales creados con diferentes objetivos. A continuación se detallan los rubros que se gravan a las empresas que se encuentran vigentes en la actualidad.

- **Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (Ley 10 y Ley 207):** desde su creación en 1992, han existido varias reformas sobre la normativa que regula este fondo, siendo la última la Codificación de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, reformada en 2008. Los recursos de este fondo provienen de un impuesto equivalente a un dólar por cada barril de petróleo que se extraiga en la región amazónica y que se comercialice en los mercados internos y externos. Como se observa en el gráfico 11, la recaudación por concepto de este rubro durante los últimos años ha sido en promedio de 186 millones de dólares. Históricamente, los recursos provenientes de este fondo han sido destinados a proyectos de desarrollo local en las zonas de afectación directa de la industria petrolera. Una

<sup>7</sup> Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, publicado en el Registro Oficial 222 del 1 de diciembre de 2003.

de las entidades que ejecuta recursos provenientes de este fondo a nivel local es el ECORAE<sup>8</sup>.

**Gráfico 11. Recaudación Ley 10 período 2011 – 2014 (millones de dólares)**



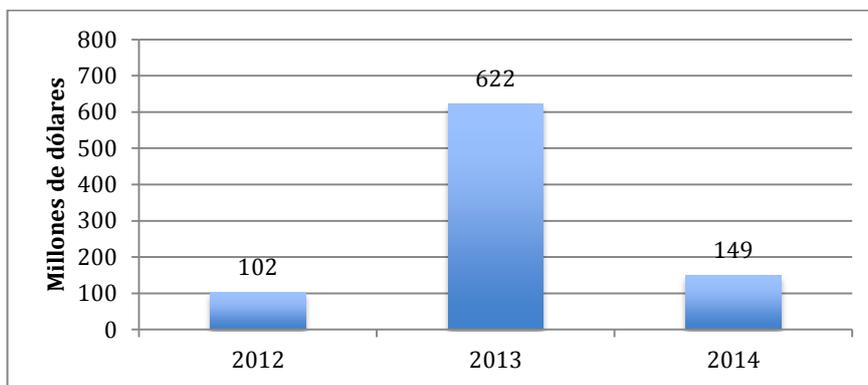
**Fuente:** Ministerio de Finanzas; **Elaboración:** Autor.

- **Utilidades de las empresas petroleras privadas:** previo a la Reforma a la Ley de Hidrocarburos, los trabajadores de empresas petroleras privadas recibían cada año el 15% de las utilidades de la empresa como participación laboral. La Reforma a la Ley de Hidrocarburos, determinó que el 12% de la participación de trabajadores en las utilidades generadas por las empresas petroleras privadas se destinen a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) que se encuentren ubicados en las zonas de explotación establecidas en los contratos a través de proyectos y el restante 3% se destinen a los trabajadores. La distribución de estos fondos se encuentra normada en la actualidad por el “Reglamento para la asignación de recursos para proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia donde se ejecutan actividades de los sectores estratégicos”. Este reglamento regula la repartición del 12% de utilidades de empresas privadas petroleras y mineras, las regalías mineras, los contratos de prestación de servicios mineros y los excedentes de empresas públicas mineras y

<sup>8</sup> El Ecorae fue creado el 21 de septiembre de 1992, a través de la Ley 010-92 y publicada en el Registro Oficial N° 675 como una institución a cargo de diseñar y ejecutar una estrategia consensuada con los actores locales, nacionales e internacionales, basada en un sistema de evaluación y rendición de cuentas, para alcanzar el desarrollo humano sustentable de la Región Amazónica Ecuatoriana. A lo largo de los años se ha financiado por distintas fuentes siendo la más importantes la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico.

petroleras. Como se observa en el gráfico 12, la recaudación por concepto de este rubro fue de 102 millones de dólares en 2012, 622 millones en 2013 y 149 millones en 2014.

**Gráfico 12. Recaudación 12% utilidades petroleras (millones de dólares)**



Fuente: Ministerio de Finanzas: **Elaboración:** Autor

- **Fondo de Desarrollo de las Provincias Amazónicas (Ley 122<sup>9</sup>):** estos ingresos provienen del gravamen por cada servicio facturado de empresas a Petroecuador o sus filiales en las provincias de la región amazónica. Las empresas extranjeras pagan 4,5% del total facturado y las empresas nacionales el 2,5%. Estos valores fueron repartidos equitativamente entre los gobiernos seccionales de la región Amazónica hasta octubre de 2010, cuando se reformó la ley en el COOTAD estableciendo que sean depositados mensualmente en la cuenta única del Tesoro Nacional para dirigirse al Presupuesto General del Estado.
- **Rentas sustitutivas (Ley 40<sup>10</sup>):** Estos recursos corresponden al monto por cada barril de crudo que es transportado por el SOTE. La Ley establece un pago de cinco centavos de dólar por cada barril transportado, adicionales a la tarifa del transporte. Según lo establecía la normativa, estos valores se habrían distribuido entre los gobiernos seccionales de Napo, Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana y Pastaza hasta octubre de 2010, cuando se reforma esta ley en el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD),

<sup>9</sup> Ley del Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica publicada en el Registro Oficial 676 del 3 de mayo de 1991. Fue reformada en el COOTAD, que se publicó en el Registro Oficial suplemento 303 del 19 de octubre de 2010.

<sup>10</sup> Ley de creación de rentas sustitutivas para provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos publicada en el Registro Oficial Suplemento 248 del 7 de agosto de 1989. Fue reformada en el COOTAD, que se publicó en el Registro Oficial suplemento 303 del 19 de octubre de 2010.

estableciendo que sean depositados en la cuenta única del tesoro nacional. Según el Ministerio de Finanzas, este rubro ascendió en el año 2014 a USD 6'094.380.

- **Venta anticipada de petróleo:** Pese a existir el debate de si un préstamo condicionado a la venta anticipada de petróleo se debe registrar como un ingreso, es necesario considerar este rubro durante este análisis debido a que se encuentra atado a la entrega de barriles de petróleo a cambio de préstamos. Es decir, el Ecuador suscribe un contrato y en ese momento recibe dinero con el compromiso de entregar cierta cantidad de barriles de petróleo en el corto plazo. Según el Justificativo de Ingresos del Ministerio de Finanzas (2014: 9), este rubro para el año 2014 fue de 400 millones de dólares.

### *Subsidios*

Uno de los rubros que no se considera al momento de estimar los ingresos petroleros está relacionado con los subsidios a los combustibles. En la mayoría de casos, este rubro se considera como un gasto y en el presupuesto estatal como una cuenta de financiamiento como se analizará en el siguiente capítulo. Sin embargo, en esta sección se estima una variable “proxy” relacionada al subsidio, bajo la premisa de que los gastos en los que se incurren para financiar el subsidio se considerarían como ingresos petroleros si este no existiera. Es decir, se estima una variable aproximada de los ingresos que el Estado deja de percibir por la política que ha mantenido el Ecuador durante los últimos años del subsidio a los combustibles.

La tabla 3 resume la actividad petrolera del país durante los años 2012, 2013 y 2014. Esta tabla se elaboró con la finalidad de contribuir al entendimiento de cómo funciona el subsidio a los combustibles. Contiene información sobre la producción de derivados de petróleo por parte de las refinerías del país, la información sobre los derivados que se importan y exportan y datos sobre los precios promedio de importación y venta interna de derivados de petróleo.

Como se observa en la siguiente tabla, durante los años 2012, 2013 y 2014 en Ecuador las refinerías produjeron 52, 49 y 47 millones de barriles de derivados de petróleo respectivamente. Entre los principales derivados producidos en Ecuador se encuentran las gasolinas, diesel, jet fuel, fuel oil, tipos de nafta, entre otros. De esta producción de derivados se exportaron durante los años 2012, 2013 y 2014 10, 7 y 3

millones de barriles de derivados de petróleo respectivamente. Los derivados que se exportan comprenden básicamente los que no son utilizados en consumo interno.

Debido a que las necesidades de consumo interno son mayores a la capacidad de producción de las refinerías nacionales, es necesario la importación de derivados. En este sentido, durante los años 2012, 2013 y 2014 se importaron 43, 48 y 57 millones de barriles de derivados respectivamente.

La premisa de esta sección establece que, si no existieran los subsidios, se registrarían ingresos petroleros mucho mayores provenientes de la venta de los derivados que son producidos por las refinerías nacionales. En este sentido, el análisis se basa en la producción de derivados que se observa en la tabla 3. Bajo la hipótesis de que los derivados importados son de similar calidad a los producidos en las refinerías nacionales, el precio de venta interno de los derivados producidos por las refinerías sin subsidio sería similar al costo por importación de los derivados que se observa en la tabla 3. En este sentido, los costos de venta promedio aproximados de no existir subsidios serían de 124, 118 y 109 dólares por barril de derivados durante los años 2012, 2013 y 2014 respectivamente.

En este sentido, tomando en cuenta los derivados producidos en las refinerías nacionales durante este periodo, además de los precios de venta aproximados que se mencionaron previamente, el Estado hubiera recibido ingresos por la venta de interna de derivados no subsidiados por valores aproximados de 6.526, 5.890 y 5.120 millones de dólares durante los años 2012, 2013 y 2014 respectivamente.

**Tabla 3. Indicadores de comercialización interna y externa de derivados**

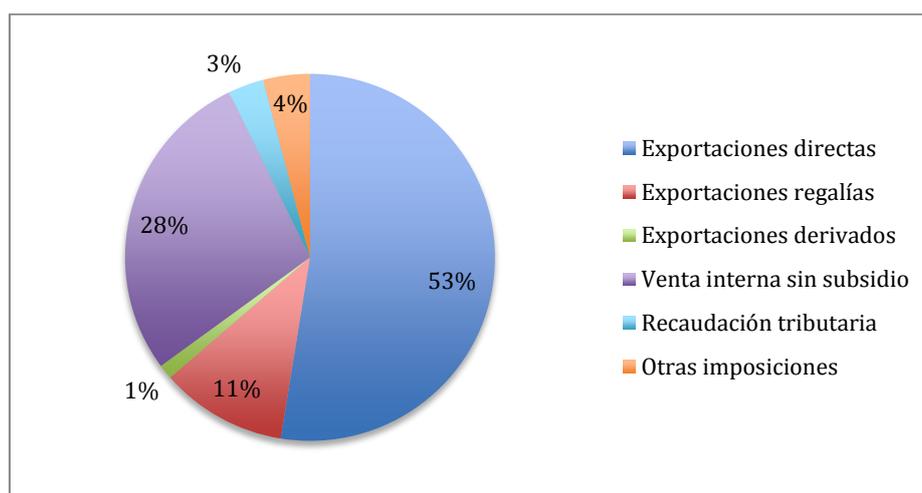
<b>Rubro</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Producción total de crudo (millones de barriles)	184,32	192,18	203,15
Crudo fiscalizado (millones de barriles)	176,57	189,97	200,97
Exportaciones de crudo (millones de barriles)	121,73	140,25	154,66
Producción de derivados (millones de barriles)	52,46	49,61	46,83
Importación de derivados (millones de barriles)	42,69	48,38	57,44
Consumo interno derivados (millones de barriles)	84,17	88,27	91,99
Exportación de derivados (millones de barriles)	10,04	7,18	2,83
Precio promedio de importación derivados (USD/barril)	124,41	118,74	109,35
Precio promedio de venta interna (USD barril)	39,83	39,73	39,53

**Fuente:** Secretaría de Hidrocarburos y Banco Central del Ecuador: **Elaboración:** Autor.

### ***Ingresos petroleros consolidados***

El gráfico 13 muestra la composición de los ingresos petroleros consolidados que se generaron en el país durante el año 2014 y que han sido analizados a lo largo de esta sección. Según las estadísticas revisadas, **estos ingresos ascendieron en 2014 a 18.375 millones de dólares**. Como se observa, los ingresos se encuentran conformados por las exportaciones directas, regalías por exportaciones, exportaciones de derivados de petróleo, venta interna de derivados sin subsidio, recaudación tributaria (impuesto a la renta e IVA) y por otras imposiciones entre las que se encuentran el impuesto para el Ecodesarrollo regional amazónico, las utilidades de las empresas privadas, el impuesto a las rentas sustitutivas y la venta anticipada de petróleo. Como muestra el gráfico 13, la mayor parte de los ingresos petroleros provienen de las exportaciones (directas de crudo, regalías y derivados), las cuales en 2014 fueron el 65% del total. Otro rubro importante es la venta interna sin subsidio de derivados de petróleo producidos por las refinerías nacionales, que correspondería según la estimación de este capítulo al 28% del total de ingresos petroleros. Finalmente, los ingresos por impuestos y por la recaudación de otras imposiciones corresponden al 3 y 4% del total de ingresos petroleros respectivamente (gráfico 13).

**Gráfico 13. Repartición de los ingresos petroleros totales**



**Fuente:** Ministerio de Finanzas, Sistema de Rentas Internas, Banco Central del Ecuador:

**Elaboración:** Autor

Durante este capítulo se analizó el proceso de conformación de los ingresos petroleros a lo largo de la cadena de valor de petróleo a través de la recopilación de datos

estadísticos de todas las fuentes de información disponibles que los reportan. Como se observó, los ingresos petroleros no se encuentran conformados solo por las exportaciones de crudo y derivados sino también existen otros ingresos como la recaudación tributaria, imposiciones especiales, entre otros. De igual manera, los ingresos petroleros serían considerablemente mayores si no existieran los subsidios como se revisó en la sección.

Durante este capítulo se repasaron todos los ingresos petroleros posibles que se generan por parte de la industria petrolera. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que no se repasaron los costos en los que se incurre para generar estos ingresos. En este sentido, este estudio podría ser complementado por investigaciones adicionales que se enfoquen en los costos que se generan para lograr obtener los ingresos que fueron repasados.

Para complementar el análisis de esta sección, en el siguiente capítulo se lleva a cabo un repaso de los ingresos petroleros que no se etiquetan bajo este nombre dentro del Presupuesto General del Estado generando que exista desinformación sobre la importancia de la industria petrolera para la economía.

## **CAPÍTULO IV**

### **PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**

El presente capítulo analiza la conformación y reporte de información de los ingresos petroleros dentro del Presupuesto General del Estado y de otras fuentes y establece una comparación con los ingresos reales petroleros que se generaron en la economía nacional durante el año 2014 (capítulo III). Este análisis se lleva a cabo con la finalidad de identificar brechas en el reporte de la información petrolera y de conocer por un lado la dependencia real que existe hacia este sector, y por otro lado, la importancia del mismo para la economía nacional.

#### **Presupuesto General del Estado**

Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>11</sup> (COPLAFIP), marco legal que rige al sector de finanzas públicas nacionales, el Presupuesto General del Estado (PGE) “es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado”. Sin embargo, no se consideran como parte del presupuesto estatal, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. Es decir, en el Presupuesto General del Estado se registran todos los ingresos que se utilizan para financiar todas las funciones del Estado. Según datos del presupuesto, estos ingresos están conformados en su mayoría por ingresos tributarios, mientras que los petroleros, no superan el 10% del total.

Adicionalmente, el COPLAFIP define ingresos permanentes y no permanentes. En el primer caso, son ingresos que el Estado recibe a través de sus instituciones de manera periódica, como por ejemplo, los impuestos. En el segundo caso, son ingresos que el Estado recibe de manera excepcional y que pueden significar la disminución de la riqueza nacional, como por ejemplo, el endeudamiento o los ingresos petroleros. De igual manera, se definen en el COPLAFIP los egresos permanentes como aquellos que realiza el Estado de manera continua y que requieren de previsión como por ejemplo el pago de salarios. Finalmente, se definen los egresos no permanentes como aquellos que el Estado realiza de manera temporal como por ejemplo, el gasto en escuelas, etc.

---

<sup>11</sup> Registro Oficial Suplemento 306 publicado el 22 de octubre de 2010.

Como regla fiscal, el COPLAFIP (artículo 81) establece que los egresos permanentes deben financiarse únicamente con ingresos permanentes, a menos que se trate de una situación extraordinaria, con la finalidad de contar con estabilidad económica en el país. Es decir, por ley, no es posible financiar salarios del sector público con ingresos petroleros.

### ***Presupuesto General del Estado 2014***

Como se mencionó en secciones previas, este capítulo pretende analizar el Presupuesto General del Estado 2014 con la finalidad de identificar los ingresos petroleros que se registran y determinar las brechas existentes entre el reporte de información y los ingresos petroleros que realmente se generan durante el ciclo petrolero. En este sentido, el capítulo contiene información oficial del Ministerio de Finanzas y estimaciones del autor basadas en información oficial de instituciones vinculadas al sector que fueron repasadas en el capítulo III de esta investigación.

Según la cifra registrada en la proforma presupuestaria 2014, que se aprobó por parte de la Asamblea Nacional sin cambios, el Presupuesto General del Estado durante el año 2014 ascendió a USD 34.300 millones. Esta cifra de ingresos es analizada a profundidad por el Justificativo de Ingresos del Presupuesto General del Estado 2014 elaborado por el Ministerio de Finanzas. El documento en general recopila los elementos que respaldan las proyecciones de los ingresos clasificados en tributarios, petroleros, de entidades y de financiamiento de las instituciones que conforman el Presupuesto General del Estado. Es decir, en el documento se detalla la procedencia de los ingresos que conforman el Presupuesto General del Estado.

Previo al análisis de los ingresos del presupuesto, es necesario conocer los supuestos macroeconómicos básicos sobre los que se elabora el mismo. En este sentido, la tabla 4 recoge los supuestos macroeconómicos entre los que se destacan las expectativas que manejaba el Ministerio de Finanzas en ese entonces sobre la producción de petróleo que tendría el país durante el año 2014 y sobre el precio al que éste se vendería. Mediante un cálculo simple de producción y precio, el valor obtenido de esta operación (sin contar con los costos que se analizarán posteriormente) sería de USD 16.640 millones.

**Tabla 4. Supuestos macroeconómicos del Presupuesto General del Estado  
2014**

<b>Supuesto</b>	<b>Valor estimado</b>
PIB nominal (USD Millones)	98.895
Crecimiento real del PIB	4.5% a 5.1%
Tasa de variación del deflactor del PIB	4.80%
Inflación promedio del período	3.20%
Importaciones totales FOB (USD Millones)	27.621
<b>Datos petroleros</b>	
Producción anual de crudo (millones de barriles)	192,6
Precio de exportación del crudo (USD/barril)	86,4
Precio de importación de derivados FOB (USD/barril)	101,6

**Fuente:** Ministerio de Finanzas.

Tomando en cuenta estos supuestos, los USD 34.300,64 millones del presupuesto general consolidado del año 2014 se componen en un 44,88% de ingresos corrientes, 8,66% de ingresos de capital, 22,12% de financiamiento, 5% de ingresos provenientes de entidades y organismos, 18,17% de la cuenta de financiamiento de derivados deficitarios (CFDD) y 1,17% de la venta anticipada de petróleo según se observa en la tabla 5.

**Tabla 5. Ingresos Presupuesto General del Estado 2014**

<b>Presupuesto General del Estado 2014</b>		
<b>Ingresos totales por su naturaleza</b>		
<b>INGRESOS TOTALES (</b>	<b>34.300.367.010</b>	<b>%</b>
Ingresos corrientes	15.392.955.979	45%
Ingresos de capital	2.969.705.754	9%
Entidades y organismos	1.717.959.866	5%
Financiamiento público	7.586.847.987	22%
Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD)	6.233.167.425	18%
Venta anticipada de petróleo	400.000.000	1%

**Fuente:** Ministerio de Finanzas.

En resumen, los ingresos corrientes se encuentran compuestos en su mayoría por impuestos, los ingresos de capital son los ingresos petroleros, el financiamiento corresponde principalmente a desembolsos de créditos externos e internos destinados a programas de inversión y desarrollo y finalmente, y la CFDD corresponde a una cuenta destinada a cubrir el déficit que se genera por la importación de derivados de petróleo. Esta cuenta será analizada con mayor profundidad más adelante debido a su importancia para el presupuesto y a que se la reporta en el mismo como un ingreso adicional diferente al petrolero.

En este sentido, los ingresos petroleros en el Presupuesto General del Estado parecerían corresponder tan solo al 8,66% del total por lo que su importancia para el mismo no sería significativa. Esta afirmación ha sido utilizada por funcionarios del Ministerio de Finanzas y por el Presidente de la República a lo largo del primer semestre del año 2015, en el cual el precio del petróleo ha disminuído considerablemente. Según los actores políticos oficialistas, el petróleo no corresponde ni al 10% del presupuesto del Estado por lo que la real importancia de la disminución de su precio se encuentra en las exportaciones.

Para comprobar esta afirmación, a continuación se analizan a nivel desagregado las cuentas de los ingresos del presupuesto Estatal.

#### *Ingresos corrientes (44,88%)*

Son los ingresos más importantes del presupuesto estatal. Se componen en un 91% de impuestos directos como se observa en la tabla 6. Los impuestos más importantes son el IVA y el impuesto a la renta que, según se observa, corresponden al 73% del total de los impuestos directos. Es necesario recalcar que, dentro de la cuenta de ingresos corrientes del presupuesto estatal se encuentran varios impuestos que se recaudan debido a la actividad petrolera. Sin embargo, el único impuesto registrado como petrolero es el de la renta, que asciende a 71 millones de dólares según el Ministerio de Finanzas (ver tabla 6).

En la sección anterior, se estimó que durante el año 2014, el impuesto a la renta total causado por la actividad petrolera fue de 312,4 millones y de 262 millones respecto al IVA. Es decir, entre ambos impuestos el rubro recaudado sería de 575 millones de dólares. Esta brecha entre la información reportada y la estimada se da principalmente debido a que el Ministerio de Finanzas no desagrega el IVA que pagan las empresas petroleras y a que el impuesto a la renta que se reporta, solo considera a las empresas petroleras privadas de explotación y no a las de servicios petroleros. Adicionalmente es necesario recalcar que la actividad petrolera también genera recaudación de impuestos en otros rubros como consumos especiales, arancelarios, salidad de divisas, entre otros, que tampoco son desagregados en el reporte de la información y no son reportados como petroleros.

Adicionalmente, como se observa en la tabla 6, existe otro rubro dentro de la categoría “otros ingresos tributarios” que corresponde a las participaciones corrientes petroleras y asciende a USD 29,9 millones.

En este sentido, los ingresos generados por el sector petrolero dentro de la cuenta “ingresos corrientes” serían superiores a los USD 600 millones.

**Tabla 6. Ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado 2014**

<b>TOTAL INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>15.392.955.979</b>
<b>Impuestos</b>	<b>13.940.265.098</b>
A la renta global	3.857.831.171
Sobre la propiedad	268.263.945
Sobre el consumo de bienes y servicios ICE	752.110.722
Al valor agregado neto	6.313.587.921
Sobre el comercio internacional	1.342.016.858
A la renta petrolera	71.041.465
Impuestos diversos	1.335.413.017
<b>Otros ingresos tributarios</b>	<b>1.452.690.881</b>
Tasas y contribuciones	1.237.915.056
Renta de inversiones y multas	177.151.141
Participaciones corrientes petroleras	29.994.551
Otros ingresos	7.630.133

**Fuente:** Ministerio de Finanzas.

#### *Entidades y organismos (5,01%)*

El rubro “entidades y organismos” se refiere a los ingresos que se generan al presupuesto del Estado principalmente por la venta de bienes o servicios, el cobro de tasas y derechos, renta de inversiones y multas, entre otros, por parte de las entidades del Estado. Según el Ministerio de Finanzas, su importancia radica en que, para muchas entidades, es la principal fuente para financiar sus gastos operativos, adquisición de bienes de muebles e inmuebles y, en menor magnitud para realizar inversiones (ver tabla 7).

De igual manera, el rubro contiene los ingresos que se generan por parte de la cooperación internacional y de donaciones externas, además de otros ingresos preasignados. Este rubro no contiene ingresos petroleros por lo que no se llevará a cabo un mayor análisis sobre el mismo.

**Tabla 7. Ingresos provenientes de entidades y organismos del Presupuestos General del Estado 2014**

<b>ENTIDADES Y ORGANISMOS</b>	<b>1.717.959.866</b>
Autogestión	1.450.622.965
Preasignados	150.736.429
Asistencia técnica y donaciones	116.600.472

**Fuente:** Ministerio de Finanzas.

*Financiamiento público (22,12%)*

Este rubro constituye las fuentes adicionales de fondos obtenidos por el Estado, a través de la captación de ahorro interno o externo, para financiar proyectos de inversión. La cuenta se alimenta principalmente por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de la deuda pública interna y externa y de los saldos de los ejercicios anteriores. Como se observa en la tabla 8, en el Presupuesto General del Estado del 2014 estos rubros ascienden a USD 7.586,8 millones, que representan el 22% del total de ingresos estimados para el año 2014.

Respecto al total, USD 5.710 millones corresponden a financiamiento externo, principalmente de préstamos externos de organismos multilaterales, bancos, gobiernos y organismos gubernamentales (China, Rusia, Francia, Brasil, entre otros) además del sector privado no financiero (tabla 8). Por otro lado, USD 1.867 millones corresponden al financiamiento interno, principalmente de la negociación y entrega directa de papeles fiduciarios colocados en el mercado financiero, y de los préstamos otorgados por el Banco del Estado (tabla 8).

Al igual que el rubro anterior, esta cuenta no se alimenta de ingresos de la actividad petrolera por lo que no se lleva a cabo un análisis más profundo.

**Tabla 8. Ingresos provenientes del financiamiento público del Presupuesto General del Estado 2014**

<b>FINANCIAMIENTO PÚBLICO</b>	<b>7.586.847.987</b>
Interno	1.867.111.948
Externo	5.710.351.960
Otras cuentas por cobrar	9.384.079

**Fuente:** Ministerio de Finanzas.

#### *Venta anticipada de petróleo (1,17%)*

El rubro “venta anticipada de petróleo”, que en el Presupuesto General del Estado del año 2014 ascendió a USD 400 millones, es el que cuenta con menos información dentro de los documentos presupuestarios que emite el Ministerio de Finanzas. La información disponible dentro de estos documentos, tan solo registra el rubro como un ingreso dentro del presupuesto. En este sentido surgen varias interrogantes. En primer lugar, si el rubro debería registrarse como financiamiento o como un ingreso petrolero, debido a que se encuentra vinculado a la venta de petróleo. En segundo lugar, existe falta de información sobre las condiciones de negociación de estos préstamos, tal como la tasa de interés, plazo, precio negociado, entre otros.

Según Alberto Araujo de Diario el Comercio (2015), Ecuador ha suscrito desde el año 2009 al menos seis contratos de venta anticipada de petróleo con Petrochina por un anticipo que asciende a los USD 5.000 millones. El editorialista sostiene que los contratos funcionan mediante el compromiso de Petroecuador de vender un volumen determinado de crudo a un plazo determinado. Posteriormente, cuando el comprador (en este caso China) recibe el petróleo, descuenta primero un porcentaje como pago del monto anticipado que dio al inicio, y la diferencia se la entrega a Petroecuador.

Según el justificativo de ingresos del Ministerio de Finanzas (2013), los ingresos por venta anticipada de petróleo en millones de dólares para el país han sido en el año 2009 de 1.179, en 2010 de 538, en 2011 de 1.528, en 2012 de 353 y en 2013 de 587.

#### *Ingresos de capital (8,66%)*

Como se observó en la tabla 5, que agrupa los ingresos del Presupuesto General del Estado 2014, los ingresos de capital (es decir los petroleros), serían tan solo del 8,66% respecto al total. Es decir, los ingresos petroleros serían el tercer menor ingreso del presupuesto estatal (tabla 5). La tabla 9 contiene información sobre los ingresos petroleros registrados como no permanentes en el presupuesto estatal. Como se observa, estos ascienden a USD 3.070.

**Tabla 9. Ingresos petroleros del Presupuesto General del Estado 2014**

<b>Ingresos petroleros PGE (dólares)</b>	
Impuesto a la renta petrolera	64.947.083,93
Impuesto Ley 40	6.094.380,70
Exportación de derivados	29.994.551,01
Exportación regalías Petroamazonas	112.959.673,32
Exportación directa Petroamazonas	1.060.169.054,78
25% margen de soberanía	826.280.200,80
Saldo Estado Secretaría de Hidrocarburos	929.749.884,19
Gas natural	30.914.442,44
Gas licuado	9.632.498,00
Otros	-
<b>TOTAL</b>	<b>3.070.741.769,17</b>

**Fuente:** Ministerio de Finanzas.

Los ingresos que se observan en la tabla 9 resultan de deducir los costos de los ingresos que se generan de la actividad petrolera en el Ecuador (analizada en la sección previa). Según estimaciones del Ministerio de Finanzas, para el año 2014 los ingresos petroleros sin deducir costos fueron de USD 17.471 millones y se detallan a continuación en la tabla 10.

**Tabla 10. Ingresos petroleros proyectados por fuente para el año 2014**

<b>Ingresos proyectados por fuente (dólares)</b>	
Exportaciones regalías Petroamazonas	2.005.609.852,80
Exportaciones directas Petroamazonas	7.424.550.633,60
Exportaciones crudo Secretaría de Hidrocarburos	3.305.120.803,20
Exportaciones de crudo reducido	63.049.104,00
Exportaciones derivados Petroecuador	661.371.726,93
Venta interna de derivados Petroecuador	3.793.529.744,46
Venta interna gas natural	70.338.452,80
Venta interna gas licuado	18.886.273,26
Otros conceptos	192.410.951,30
<b>TOTAL</b>	<b>17.534.867.542,35</b>

**Fuente:** Ministerio de Finanzas.

Como se observa en las tablas 9 y 10, de 17.534 millones de ingresos petroleros que se generan, en el presupuesto general se registran 3.070 como ingresos que quedan después de deducir costos. Por esto, a continuación se analizan los costos que se deducen de los ingresos petroleros con la finalidad de conocer el destino de los mismos. Cabe recalcar que la información sobre las deducciones de los ingreso petroleros fue de difícil acceso debido a que no es pública.

- **Exportaciones de crudo de regalías de Petroamazonas.** Se refiere al crudo que se exporta en conformidad con el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos, donde se establece que el Estado recibirá mensualmente una regalía sobre la producción bruta del petróleo crudo medida en los tanques de almacenamiento de los centros de recolección. Las exportaciones de este rubro provienen de de la producción de los campos de Petroecuador Ex-Consorcio; Nororiente; Campos Marginales; Península; las Participaciones del Estado en los contratos de participación y las correspondientes a los Contratos de Alianzas Operativas. El rubro proyectado de estos ingresos fue de USD 2.005 millones (tabla 10) y se registraron como ingresos petroleros en el presupuesto estatal USD 112,9 millones. A continuación se repasan las deducciones que se realizan a este rubro, sin embargo, el anexo 1 contiene la información detallada sobre cada uno.
  - Costos de producción del crudo (USD 14,17 por barril; total, USD 329,05 millones).
  - Costos de comercialización externa de crudo (USD 0,18 por barril; total, USD 4,6 millones).
  - Tarifa de transporte de crudo por los oleoductos (USD 1,08 por barril transportado en el SOTE y USD 1,44 por barril transportado en el OCP; total SOTE, USD 25,08 millones. Del OCP no se registró valor).
  - Ley 40 que se redirige al presupuesto estatal (USD 0,05 por barril, en cumplimiento con la ley; total, USD 1,16 millones).
  - Ley 10/104 para el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (USD 1 por barril; total, USD 23,21 millones).
  - Financiamiento de la cuenta de financiamiento de derivados deficitarios. Según los documentos obtenidos, corresponde al 55% de los ingresos brutos de la producción de petróleo. Para el año 2014 este rubro ascendió a USD 988,89 millones.
  - Financiamiento de las inversiones de Petroamazonas (durante el año 2014 ascendió a USD 436 millones).
  - Fideicomisos contratos incrementales Shushufindi y Libertador (USD 84,8 millones).

- **Exportaciones directas Petroamazonas.** Se refiere a las exportaciones directas de petróleo que se produce en los diferentes campos operados por Petroamazonas. El rubro proyectado de estos ingresos fue de USD 7.424,5 millones y se registraron en el Presupuesto General del Estado USD 1.060,1 millones. A continuación se revisan las deducciones al rubro proyectado los cuales se encuentran detallados en el anexo 2.
  - Costos de producción del crudo (USD 14,17 por barril; total, USD 1.311,97 millones).
  - Costos de comercialización externa de crudo (USD 0,18 por barril; total, USD 15,76 millones).
  - Tarifa de transporte de crudo por los oleoductos (USD 1,08 por barril transportado en el SOTE y USD 1,44 por barril transportado en el OCP; total SOTE, USD 61,59 millones. Total OCP, USD 33,17 millones).
  - Ley 40 que se redirige al presupuesto estatal (USD 0,05 por barril, en cumplimiento con la ley; total, USD 4,26 millones).
  - Ley 10/104 para el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (USD 1 por barril; total, USD 85,2 millones).
  - Financiamiento de la cuenta de financiamiento de derivados deficitarios. Según los documentos obtenidos, para el año 2014 este rubro ascendió a USD 2.391,4 millones.
  - Financiamiento de las inversiones de Petroamazonas (durante el año 2014 ascendió a USD 1.563,85 millones).
  - Financiamiento de las inversiones de Petroecuador (durante el año 2014 ascendió a USD 523,41 millones).
  - Fideicomisos contratos incrementales Shushufindi, Libertador y Sacha (USD 373,78 millones).
- **Exportaciones de crudo Secretaría de Hidrocarburos.** Este rubro se refiere a los ingresos por exportaciones del crudo producido por empresas privadas. En el presupuesto del Estado, se registran varios rubros como ingresos petroleros que provienen de esta fuente. Estos rubros son el impuesto a la renta petrolera, 25% margen de soberanía, y el saldo del Estado (ver tabla 9). Estos rubros surgen debido principalmente a la dinámica que genera el contrato de prestación de

servicios que suscribieron las empresas petroleras privadas. Bajo esta modalidad, del ingreso bruto que se genera por la exportación del crudo producido por las empresas, el Estado se reserva el 25% por concepto de “margen de soberanía” (tabla 9). Posteriormente, del saldo se deducen costos de transporte, el impuesto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y el impuesto correspondiente a la Ley 40. El saldo restante se denomina “saldo disponible” (tabla 9). Finalmente, de este saldo se paga la tarifa a cada empresa contratista con lo que la empresa al final del año fiscal, declara el impuesto a la renta (tabla 9) además del pago del 12% por concepto de utilidades petroleras que no se registra en el presupuesto del Estado.

Como se observa en la tabla 9, los ingresos por concepto de margen de soberanía durante el año 2014 fueron de USD 826,28 millones, los ingresos provenientes del saldo disponible fueron de USD 929,74 millones y por el pago del impuesto a la renta fueron de USD 64,94 millones.

- **Exportaciones derivados Petroecuador.** Se refiere a las exportaciones de derivados producidos en Ecuador y que no se requieren para consumo interno. Este rubro se proyectó como un ingreso de USD 661,3 millones y se registró como un ingreso de USD 29,99 millones en el presupuesto estatal. Las deducciones que se realizaron a este rubro se presentan a continuación.
  - Costos de refinación de derivados que fueron en 2014 de USD 62,82 millones.
  - Costos de comercialización externa de derivados que fueron de USD 27,17 millones en 2014.
  - Financiamiento de la cuenta de financiamiento de derivados deficitarios (CFDD). Según el Ministerio de Finanzas este valor en 2014 ascendió a USD 331,73 millones.
  - Pago de IVA de USD 61,15 millones.
  - Inversiones de Petroecuador que fueron de USD 148,51 millones.
- **Venta interna de derivados.** Estos ingresos se generan por la venta de derivados importados y producidos a nivel nacional debido a que el consumo interno es mayor a la capacidad operativa de las refinerías nacionales. Como se observa en la tabla 10, estos ingresos se proyectaron para el año 2014 en USD

3.795,5 millones, sin embargo, como muestra la tabla 8 estos ingresos no son registrados como petroleros dentro del Presupuesto debido a que el saldo entre ingresos y gastos se destina a la cuenta de financiamiento de derivados deficitarios (CFDD) para financiar parte del pago de las importaciones de derivados.

- **Venta interna gas natural y de gas licuado.** Se refiere a la venta del gas natural que Petroamazonas produce en el Bloque 6 y a la venta de gas natural licuado procesado por Petroecuador. Los ingresos proyectados por la venta de gas natural y de gas licuado en 2014 fueron de USD 70,34 y 18,89 millones respectivamente (tabla 10). Las deducciones que se realizaron a estos ingresos corresponden a los costos de producción (USD 31,88 millones) y de refinación (USD 7,89 millones) además del pago del IVA (USD 9,64 millones). El saldo en 2014 fue de USD 40,55 millones (30,91 gas natural y 9,63 gas licuado) que fueron registrados en su totalidad como ingresos petroleros en el Presupuesto General del Estado como se observa en la tabla 10.

Como se analizó a profundidad, la cuenta de ingresos petroleros dentro del Presupuesto General del Estado a pesar de representar menos del 10% del total, contiene importantes deducciones dentro de la misma. Es importante recalcar que varias de estas deducciones se redirigen a otras cuentas dentro del mismo Presupuesto General del Estado, sin embargo, otras deducciones no se registra en el presupuesto por lo que es necesario tomarlas en cuenta cuando se debate sobre los ingresos que genera el sector.

El segundo hallazgo importante se encuentra una parte significativa de los ingresos petroleros que se generan de exportaciones de Petroamazonas (directas y regalías) y de exportaciones de derivados, se destinan al financiamiento de la cuenta de financiamiento de derivados deficitarios (CFDD), misma que dentro del presupuesto estatal aparece como una cuenta ajena al sector petrolero.

#### *Cuenta de financiamiento de derivados deficitarios – CFDD (18,17%)*

La cuenta para el financiamiento de derivados deficitarios - CFDD, es una cuenta administrada por el Ministerio de Finanzas que registra ingresos petroleros destinados a cubrir la importación de derivados de crudo, con la finalidad de garantizar el

abastecimiento de combustibles en el mercado interno. El gasto de la CFDD se registra en el ítem 530816, que corresponde a la importación de derivados comercializables internamente y se incluye dentro del presupuesto estatal.

Según Herrera, López y Arias (2012), los recursos de la CFDD provienen de tres fuentes. La primera se refiere a las transferencias de EP Petroecuador, que son saldos de los ingresos por venta de derivados (ventas brutas menos costos de producción), industrialización de derivados de producción nacional, transporte de crudo y cabotaje, comercialización interna y externa de derivados, impuestos y gastos administrativos, aplicados al volumen de derivados comercializados en el mercado interno y externo. La segunda tiene que ver con las transferencias monetarias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional (CUTN) para cubrir la importación de Gas Licuado de Petróleo requerido para suplir el déficit de la demanda doméstica. La última fuente tiene que ver con las transferencias que se realizan de la liquidación de los ingresos por crudo y derivados.

La CFDD durante el año 2014 ascendió a USD 6.233,17 millones. Del análisis elaborado a lo largo del presente capítulo y de la información disponible en el Ministerio de Finanzas, se concluyó que durante el año 2014 la CFDD se alimentó de USD 988,89 millones de las exportaciones de crudo de regalías de Petroamazonas, USD 2391,4 millones de las exportaciones directas de Petroamazonas y de USD 331,73 millones de las exportaciones de derivados. El restante habría sido financiado por el saldo de la venta interna de derivados y de otros rubros.

Es importante destacar que pese a no ser considerados como ingresos petroleros por ser parte de una cuenta de financiamiento, parte de los ingresos de la CFDD provienen de exportaciones petroleras (USD 3712,02 millones); este rubro es inclusive mayor a los ingresos petroleros que se registran en el presupuesto estatal. Debido a que la cuenta se alimenta de ingresos por exportaciones petroleras, debería contabilizarse como un ingreso petrolero, o al menos debería ser reconocido que los ingresos petroleros dentro del presupuesto son mayores por la existencia de esta cuenta.

### ***Brechas de información***

A lo largo del presente capítulo, se han analizado a profundidad los ingresos que se registran en el Presupuesto General del Estado tomando como caso de estudio el año

2014. A pesar de ser un documento técnico, se pretendió realizar un análisis detallado y entendible sobre la manera en que se registran los ingresos petroleros en el presupuesto, y sobre las brechas que existen entre este registro y la información petrolera. Al revisar los rubros generales de ingresos del presupuesto, los ingresos de capital (petroleros) aparecen como si representaran en 8,66% respecto al total. Sin embargo, al detallar estos ingresos se pudo evidenciar cómo estos a su vez alimentan rubros que se encuentran registrados en otras cuentas.

Entendiendo como ingresos petroleros a aquellos que se generan de la actividad petrolera, se puede establecer como resultado del análisis de este capítulo que los siguientes rubros forman parte de esta categoría:

- **Impuestos petroleros.** Como se analizó, en el presupuesto estatal solo se registran como ingresos petroleros dentro de la cuenta de impuestos a los que se generan por el impuesto a la renta gravado a las compañías petroleras privadas de explotación. En este sentido, se omiten de este cálculo a otros impuestos como el IVA, ICE, entre otros, y además, se omiten a las empresas que prestan servicios petroleros. Según estimaciones del capítulo previo, los ingresos petroleros del año 2014 por concepto de impuestos fueron de aproximadamente USD 575 millones.
- **Venta anticipada de petróleo.** A pesar que se registra como financiamiento, los desembolsos de esta cuenta se encuentran atados a la venta de petróleo por lo que representan menores ingresos petroleros para períodos posteriores. Este rubro durante el año 2014 fue de USD 400 millones.
- **Ingresos de capital.** Son los únicos ingresos que se registran como petroleros dentro del presupuesto estatal. Durante el año 2014 fueron de USD 3.005,8 (el valor de la tabla 10 restado el impuesto que ya se toma en cuenta en los impuestos petroleros).
- **CFDD.** A pesar de ser una cuenta de financiamiento, se alimenta de USD 3.712,02 millones provenientes de exportaciones petroleras.

Tomando en cuenta estos rubros, los ingresos petroleros dentro del Presupuesto General del Estado ascenderían a aproximadamente USD 7.692 millones, es decir, el 22,42% del Presupuesto General del Estado. De igual manera, si se toma en cuenta esta cifra, la regla fiscal planteada en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

(COPLAFIP) no se cumpliría pues ingresos no permanentes estarían financiando gastos permanentes.

A la vez, si se considera a la venta interna de derivados de petróleo como un ingreso petrolero, la totalidad de la cuenta de financiamiento de derivados deficitarios (CFDD) pasa a formar parte de los ingresos petroleros. En este escenario, los ingresos petroleros dentro del Presupuesto General del Estado serían de aproximadamente USD 10.200 millones, es decir, el 29,77% del presupuesto estatal. Adicionalmente, cabe recordar que el presupuesto estatal se calcula con un precio de petróleo estimado. Para el caso del año 2014 el precio estimado fue de USD 86,4 por barril. Según el Banco Central el precio promedio del barril de petróleo durante el año 2014 se ubicó en USD 84,32 por barril, es decir, menor al estimado. En caso de que el precio sea mayor (como en el año 2013) al estimado, la participación de los ingresos petroleros en el presupuesto estatal sería aún mayor.

Finalmente, es necesario mencionar que existen rubros que pese a no formar parte del Presupuesto General del Estado, provienen también del sector petrolero y financian actividades productivas en el país. Entre los principales rubros se encuentran el del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico que como se estimó en la sección anterior, durante el año 2014 fue de USD 196 millones. Otro rubro importante es el pago del 12% de las utilidades de empresas petroleras privadas al Estado para proyectos de desarrollo local que en el año 2014 fue de 149 millones.

Las brechas existentes en el reporte de la información sobre ingresos petroleros dentro del Presupuesto General del Estado generan distorsiones sobre la percepción de las personas acerca de la importancia del sector petrolero para la economía nacional. A lo largo del presente capítulo se pudo evidenciar la manera en que se encuentran estructuradas las cuentas dentro del presupuesto estatal y cómo en ciertos casos no se reporta información sobre ingresos dentro de la cuenta de ingresos petroleros. Esta información ha sido complementada con la que se generó en capítulos anteriores por lo que se logró como hallazgo final identificar las brechas que existen en el reporte de información y los desafíos que se generan durante el análisis de la información petrolera. En este sentido, a continuación en el último capítulo de conclusiones se repasan los principales hallazgos de toda la investigación y se establecen recomendaciones identificadas por el autor.

## **CAPITULO V**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La premisa principal de la presente investigación se centra en que el reporte de información petrolera (especialmente sobre los ingresos) en el país es escasa, dispersa y en ciertos casos imprecisa. Para esto, se repasaron en los primeros capítulos las fases de la cadena de valor de petróleo para entender la manera en que durante las mismas se pueden generar ingresos petroleros.

Posteriormente, se estimaron los ingresos petroleros identificados en estas fases para el período 2014 con la finalidad de contar con una variable aproximada que permita intuir cuáles son los ingresos petroleros totales. Esta estimación se llevó a cabo mediante la recopilación de información petrolera que se genera por parte de las distintas entidades estatales que reportan información estadística del sector.

Finalmente, se analizaron a profundidad las cuentas dentro del Presupuesto General del Estado 2014 con el objetivo de conocer cómo está reportada la información petrolera dentro del mismo y compararla con la información obtenida durante la elaboración de los capítulos previos. En este sentido, con los hallazgos de la presente investigación se pueden sistematizar las siguientes conclusiones:

- El sector petrolero es indispensable para la economía nacional tanto por ser fuente de ingresos a través de las exportaciones así como por ser parte importante del financiamiento del Presupuesto General del Estado. En este sentido, el sector petrolero dinamiza la economía y la presente investigación concluye que estos ingresos financian entre el 20 y 30% del presupuesto estatal, por el contrario de lo que sostienen varios actores de la política nacional en la actualidad. Adicionalmente, se concluye que debido a estas estimaciones, la regla fiscal establecida por la Constitución y por el Código de Planificación y Finanzas Públicas no se estaría cumpliendo debido a que parte de los ingresos no permanentes estarían financiando gastos permanentes en el país.
- El reporte de información estadística y de ingresos sobre el sector petrolero se encuentra escasa, dispersa, y el acceso a la misma representa un desafío importante. En el transcurso de la presente investigación se encontraron varios desafíos para la obtención de información petrolera de fuentes oficiales por lo que en ocasiones fue necesario acceder a canales no oficiales de información.

Complementariamente, se pudo evidenciar que existen divergencias entre el reporte de información de distintas fuentes oficiales del país.

- Los ingresos petroleros en el país se encuentran infravalorados. La información disponible y la manera en la que esta se reporta permiten intuir que la importancia del sector petrolero para la economía nacional es menor a lo que realmente representa. A lo largo de la investigación, y principalmente en el capítulo 4 se pudo evidenciar que los ingresos petroleros son mucho mayores a los que se reportan en el presupuesto estatal. Esta brecha genera desinformación en la ciudadanía y en la sociedad civil por lo que la demanda por políticas públicas que reduzcan esta dependencia hacia los ingresos petroleros sea escasa.
- Existe falta de transparencia respecto a ciertos temas relacionados al sector petrolero y los ingresos que estos generan. En el transcurso de la investigación se presentó especial dificultad para obtener información sobre la venta anticipada de petróleo y los términos en que fue negociada. De igual manera, la información respecto a los costos que se deducen de los ingresos petroleros fue de difícil acceso.
- A pesar que la falta de información petrolera representa uno de los principales hallazgos de la disertación, la dependencia que existe por parte de la economía ecuatoriana hacia los ingresos petroleros establece la necesidad de políticas públicas concretas que busquen cambiar la estructura actual de financiamiento del Estado. Si bien hay esfuerzos encaminados hacia el “cambio de la matriz productiva” del país, las estadísticas demuestran que el presupuesto estatal depende en gran parte de los ingresos petroleros, variable que depende de factores externos como el precio internacional del petróleo, sobre la cual no se tiene injerencia. Como lo demuestra la evidencia de la investigación, esta dependencia responde a un proceso de dependencia petrolera estructural del país que puede vincularse a procesos teóricos de maldición de recursos revisados en la sección teórica.
- Los subsidios representan una parte importante de las finanzas nacionales. Entender su funcionamiento y contar con cifras claras y accesibles sobre su cálculo es indispensable para conocer la afectación que generan a la economía nacional. Debido a que uno de los objetivos que ha permanecido en las agendas

de los últimos gobiernos ha sido la focalización o eliminación de los subsidios, puede resultar importante como primer paso empezar con un reporte de información transparente sobre los mismos para generar conciencia en las personas sobre su efecto nocivo. Conocer cuánto le cuesta realmente al país mantener los subsidios puede contribuir al entendimiento colectivo sobre la necesidad de eliminarlos.

Estas conclusiones se obtuvieron como resultado de los desafíos y hallazgos encontrados durante la elaboración de la investigación. Como complemento a las conclusiones obtenidas, a continuación se detallan las principales recomendaciones del autor como resultado de la investigación.

- En necesario incrementar el nivel de debate en Ecuador sobre la importancia del sector petrolero para el país. Un mecanismo para lograr este objetivo se centra en el reporte de información transparente y entendible con la que actores a nivel nacional puedan analizar y demandar rendición de cuentas. Contar con información verídica sobre los ingresos petroleros en el país permitirá conocer la realidad de la dependencia del país hacia el petróleo y buscar soluciones conjuntas como la necesidad de la focalización de los subsidios.
- En Ecuador es necesaria una iniciativa que busque consolidar la información estadística del sector petrolero en la que participen todas las instituciones a cargo de su generación. Durante la elaboración de presente investigación se presentaron importantes desafíos en el acceso a información petrolera debido a la falta de transparencia y a que se encuentra dispersa entre distintas fuentes. En este sentido, el reporte de la información del podría ser centralizada por una entidad vinculada al sector con lo que el acceso y entendimiento hacia la misma contribuiría de mayor manera al debate nacional.
- Debido a la gran dependencia que existe hacia el sector petrolero en la actualidad, es necesario para los hacedores de política pública la implementación de medidas que busquen disminuir la concentración que existe hacia este sector. Medidas como el cambio de la matriz productiva son importantes sin embargo, son necesarias políticas complementarias que incorporen un criterio intergeneracional bajo la premisa de que el petróleo se agotará en varios años. Depender en mayor medida de un recurso finito del cual Ecuador no tiene

control sobre su precio puede resultar peligroso y nocivo para el país ante la presencia de un shock como la caída significativa de los precios. En este sentido, la implementación de fondos de ahorro y estabilización del sector petrolero se antoja como una política que habría que considerar para reducir este riesgo y adicionalmente la dependencia que existe.

- Durante la investigación se evidenciaron los cambios legales e institucionales que se han promovido en el sector petrolero durante los últimos años caracterizados principalmente por un precio de petróleo elevado y la fuerte presencia de empresas privadas petroleras en Ecuador. Pese a que los cambios dieron resultado en su momento, es necesario evaluar la pertinencia sobre implementar nuevos cambios o modificar los anteriores principalmente debido al precio actual del petróleo y a la poca acogida de las rondas petroleras en el sur de la Amazonía para atraer iniciativa privada.
- Con la finalidad de entender aún más la dependencia real que existe en Ecuador hacia la industria petrolera, esfuerzos adicionales a esta investigación deben realizarse con enfoques complementarios como el análisis de los costos de producción que existen para la generación de ingresos petroleros y sobre los encadenamientos que produce la industria petrolera a nivel nacional tanto como proveedor de insumos como comprador de los mismos.

Se espera que con la presente investigación exista un aporte al debate nacional sobre un tema tan fundamental para la economía del país como son los ingresos petroleros. Es necesario el involucramiento de actores estatales, de sociedad civil, empresas privadas y de la academia para la generación de un debate nacional responsable e informado sobre una temática por demás compleja para el país pero a la vez importante. Se espera que las recomendaciones contribuyan a la toma de decisiones y que esfuerzos complementarios a la presente investigación se lleven a cabo para sustentar aún más la importancia del tema y la necesidad de contar con información transparente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2009). La maldición de la abundancia. Ecuador: Abya – Yala.
- Bustamante, Teodoro (2007). Detrás de la cortina de humo: Dinámicas sociales y petróleo en el Ecuador. Ecuador: FLACSO.
- British Petroleum (2014). “BP Statistical Review of World Energy June 2014”. Disponible en <https://www.bp.com>, visitado en enero de 2015.
- Campodónico, Humberto (2005). Estudio comparativo sobre la distribución de la renta en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Chile: CEPAL.
- Campodónico, Humberto (2008). Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina. Chile: CEPAL.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Constitución de la República del Ecuador.
- Denis, Henri (1970). Historia del pensamiento económico. Barcelona: Ariel.
- Eigen, Peter, Cindy Kroon, Herbert M'cleod, Susan Maples, Nurlan Mustafayev, Jay Park, Geoff Peters, Nadine Stiller, Lynn Turyatempa, Johnny West y Sebastian Winkler (2012). Oil contracts: How to read and understand them. Open Oil.
- El Comercio (2015). “Cómo funciona una venta anticipada de petróleo”, sección: Actualidad, agosto 3.
- Herrera, Juan, Julio López y Karla Arias (2012). “El liderazgo de la gestión petrolera regresa al Estado, monitoreo 2011”. Lupa Fiscal Petrolera 4.
- Humphreys, Marcatan, Jeffrey D. Sachs y Joseph E. Stiglitz (2007). Escaping the resource curse. Estados Unidos: Columbia University Press.
- Justificativo de ingresos Presupuesto General del Estado 2014.
- Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno.
- Naciones Unidas (2015). “Base de datos estadísticos”, <http://www.un.org/es/databases/> (vistada en mayo de 2015).
- Natural Resource Governance Institute (2015). “Getting a good deal from oil, gas and mining”. Parliamentary Briefing, <http://www.resourcegovernance.org/> (visitada en marzo de 2015).
- Organización Mundial de Comercio (2015). “Statistics Database”, <http://stat.wto.org> (visitada en mayo de 2015).

Proforma del Presupuesto General del Estado para el periodo fiscal 2014.

Reglamento a las Reformas a la Ley de Hidrocarburos.

Rosser, Andrew (2006). “La economía política de la maldición de los recursos: una revisión de la literatura”. Development Research Centre on the Future State.

Sistema de Rentas Internas (2015). “Estadísticas Multidimensionales”, <https://declaraciones.sri.gob.ec/saiku-ui/> (visitado en abril de 2015).

Stevens, Paul y Evelyn Dietsche (2008). “Resource curse: An analysis of causes, experiences and possible ways forward”. Energy Policy 36: 56-65.

## ANEXOS

### Anexo 1. Deduciones exportaciones de crudo de regalías Petroamazonas

RUBRO	MEDIDA	VALOR
<b>Elementos de cálculo</b>		
Volumen exportado	BLS	23.213.077,00
Precio estimado	US\$/BL	86,40
Ingreso Bruto	US\$	2.005.609.852,80
<b>Deducciones</b>		
Costo producción	US\$	329.049.891,96
Costo comercialización	US\$	4.258.276,48
Costo transporte - SOTE	US\$	25.081.797,40
Costo transporte - OCP	US\$	-
Ley 10/104	US\$	23.209.488,00
Ley 40	US\$	1.160.474,40
Cuenta de financiamiento de derivados deficitarios (CFDD)	US\$	988.896.332,16
Inversión Petroamazonas	US\$	436.148.916,02
Fideicomisos	US\$	84.845.003,06
<b>TOTAL DEDUCCIONES</b>	<b>US\$</b>	<b>1.892.650.179,48</b>
<b>SALDO ESTADO</b>	<b>US\$</b>	<b>112.959.673,32</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas.

### Anexo 2. Deduciones exportaciones directas de Petroamazonas

RUBRO	MEDIDA	VALOR
<b>Elementos de cálculo</b>		
Volumen exportado	BLS	85.932.299,00
Precio estimado	US\$/BL	86,40
Ingreso Bruto	US\$	7.424.550.633,60
<b>Deducciones</b>		
Costo producción	US\$	1.311.969.192,00
Costo comercialización	US\$	15.763.678,73
Costo transporte - SOTE	US\$	61.587.181,21
Costo transporte - OCP	US\$	33.169.143,32
Ley 10/104	US\$	85.202.564,00
Ley 40	US\$	4.260.128,20
Cuenta de financiamiento de derivados deficitarios (CFDD)	US\$	2.391.400.262,94
Inversión Petroamazonas	US\$	1.563.851.083,98
Inversión Petroecuador	US\$	523.413.669,96
Fideicomisos	US\$	373.776.696,98
<b>TOTAL DEDUCCIONES</b>	<b>US\$</b>	<b>6.364.393.601,31</b>
<b>SALDO ESTADO</b>	<b>US\$</b>	<b>1.060.157.032,29</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas.