Boletín electrónico Nº 5
Mayo 2016

Fundación Jubileo

A 10 años de la nacionalización de los hidrocarburos

Entre aciertos y contradicciones



Foto: Archivo YPFB

YPFB recuperó la propiedad de los hidrocarburos y ninguna de las empresas petroleras se fue del país.

En una década no se avanzó en el descubrimiento de nuevas reservas hidrocarburíferas.

El aporte del Decreto de Nacionalización a la renta por hidrocarburos alcanza a 16%

Los ingresos extraordinarios para el Estado no fueron vía ese decreto, sino por la creación del IDH, el 2005

A 10 AÑOS DE LA NACIONALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS

Entre aciertos y contradicciones

El 1º de mayo de 2016 se recordaron 10 años de la promulgación del Decreto Supremo (D.S.) Nº 28701, "de Nacionalización de Hidrocarburos, Héroes del Chaco". Entre los principales logros de esa medida, Bolivia, a través de su empresa petrolera nacional YPFB, recuperó la propiedad de los hidrocarburos producidos.

Hasta antes de esa medida, las empresas petroleras decidían dónde vendían y determinaban las condiciones de venta de los hidrocarburos. Sin embargo, a partir del DS 28701, es la estatal YPFB, como dueña de la producción, la que decide el destino y las condiciones de su comercialización.

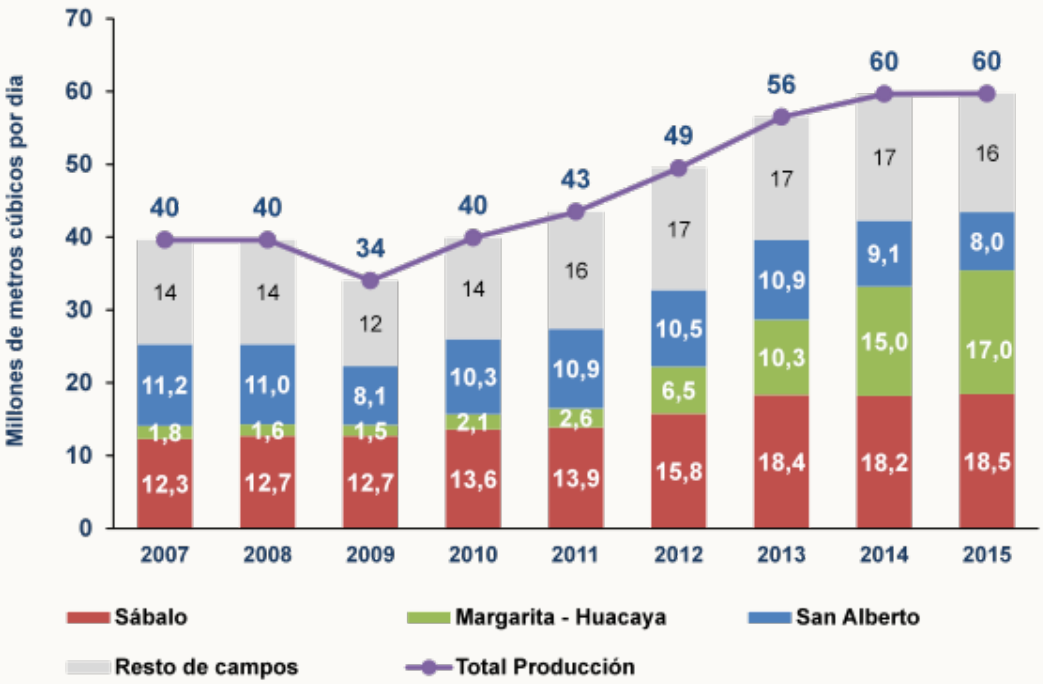
Un segundo aspecto es que, mediante este decreto, se recuperó la propiedad mayoritaria del Estado en las empresas que habían sido capitalizadas. Esto es importante porque al ser actividades encadenadas adoptan un carácter estratégico y es el Estado el que puede decidir el desarrollo del sector en toda la cadena de valor. No obstante, a la fecha, las empresas YPFB Andina y YPFB Chaco no han podido realizar descubrimientos de reservas de la magnitud de Sábalo o San Alberto (Tarija), como lo hiciera YPFB a inicios de los años 90.

Un tercer punto a considerar de la norma promulgada hace 10 años es que obligó a las empresas petroleras a renegociar sus contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, otorgándoles un plazo de seis meses para la adecuación. En octubre de 2006 se suscribieron 44 contratos con todas las empresas petroleras que operaban en Bolivia, sin que ninguna empresa petrolera se fuera del país.

Como consecuencia de esta política y de la implementación de nuevos contratos –cuya administración era aún desconocida para ambos actores– se sembró un clima de incertidumbre en la industria, que derivó en una falta de inversión en exploración por parte de las empresas privadas.

A partir de esas condiciones, la nacionalización permitió incrementar la actividad de explotación de hidrocarburos en Bolivia, alcanzando cifras récord de producción en la historia del país, en especial de gas natural.

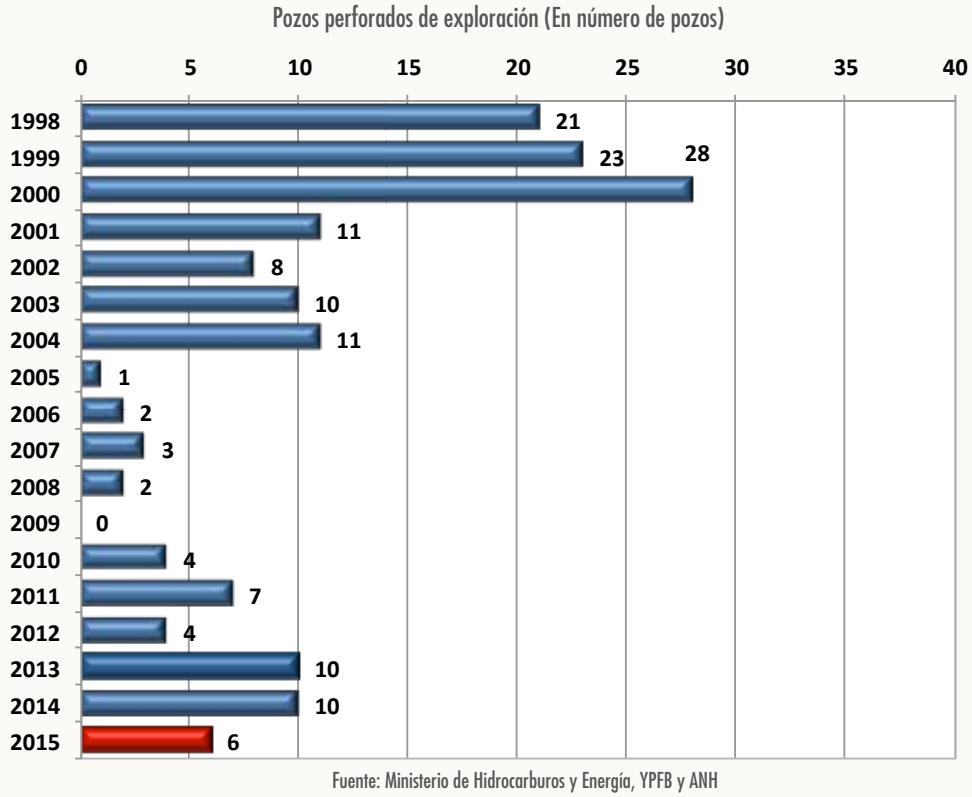
Producción promedio diaria de gas natural (En MMmcd)



Fuente: Boletines Estadísticos de YPFB, Ministerio de Hidrocarburos y Energía

Como se observa en el gráfico, si bien se tuvo un incremento importante en los volúmenes producidos de gas natural, esto se debió, en gran medida, a la inversión realizada en las actividades de explotación; es decir, al desarrollo de campos que ya se encontraban en producción a fin de recuperar la mayor cantidad de reservas existentes, ello resulta evidente al observar el comportamiento en la producción diaria de los tres megacampos: Sábalo, San Alberto y Margarita–Huacaya, siendo este último el que incrementó en mayor medida su producción.

El perjuicio fue para la actividad de exploración, la cual fue descuidada y a la fecha enfrenta a las autoridades nacionales al enorme desafío de no sólo reponer el consumo de los últimos años, sino también de incrementar las reservas certificadas, a fin de garantizar el cumplimiento de contratos suscritos con Argentina y el nuevo que se vaya a negociar con Brasil, considerando que el actual contrato vence el año 2019.



Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPFB y ANH

El incremento de producción de hidrocarburos provino de una explotación o recuperación más acelerada de las reservas conocidas, poniendo en riesgo la sostenibilidad del sector a largo plazo, porque simultáneamente no existía similar celeridad en la actividad de exploración que permita no sólo reponer con la misma intensidad las reservas consumidas, sino incrementarlas para políticas como la diversificación de mercados.

Por otra parte, los nuevos contratos, denominados de operación, permitieron al Estado, específicamente a YPFB, contar con una participación adicional sobre el 50% que ya había sido conseguido un año atrás mediante la creación del IDH (Regalías 18% + IDH 32%).

Ante la confusión que existe, resulta importante mencionar que la participación estatal de al menos el 50% en los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos fue lograda en mayo del año 2005, es decir un año antes del decreto de "nacionalización".

La norma que permitió al Estado obtener el 50% fue mediante la promulgación de la Ley de Hidrocarburos N° 3058, en actual vigencia, como resultado de una serie de luchas sociales, en cumplimiento de un referéndum nacional en el que es el pueblo decidió esa mayor participación estatal. Lamentablemente, ese logro fue atribuido con fines políticos a la nacionalización, cuando en realidad fue creado un año antes y como resultado del debate y luchas sociales de diversos sectores de la sociedad boliviana.

Continuando con los cambios introducidos en los 44 contratos de operación suscritos en octubre del año 2006, se incorporó en los mismos una participación para YPFB en las ganancias de los contratos de operación. Esta ganancia es calculada con base en un porcentaje variable de un contrato a otro y que depende de la rentabilidad y producción de cada campo, por ello es que esta mayor participación en la renta petrolera incorporada con los nuevos contratos es variable en el tiempo y según el campo del que se trate.

En todo caso, a diferencia del IDH –que es ampliamente redistribuido a gran parte de la población a través de la inversión pública de gobernaciones y municipios, y de bonos sociales–, esta ganancia de YPFB en los contratos de operación se mantiene en el nivel central de Gobierno, porque ingresa a YPFB.

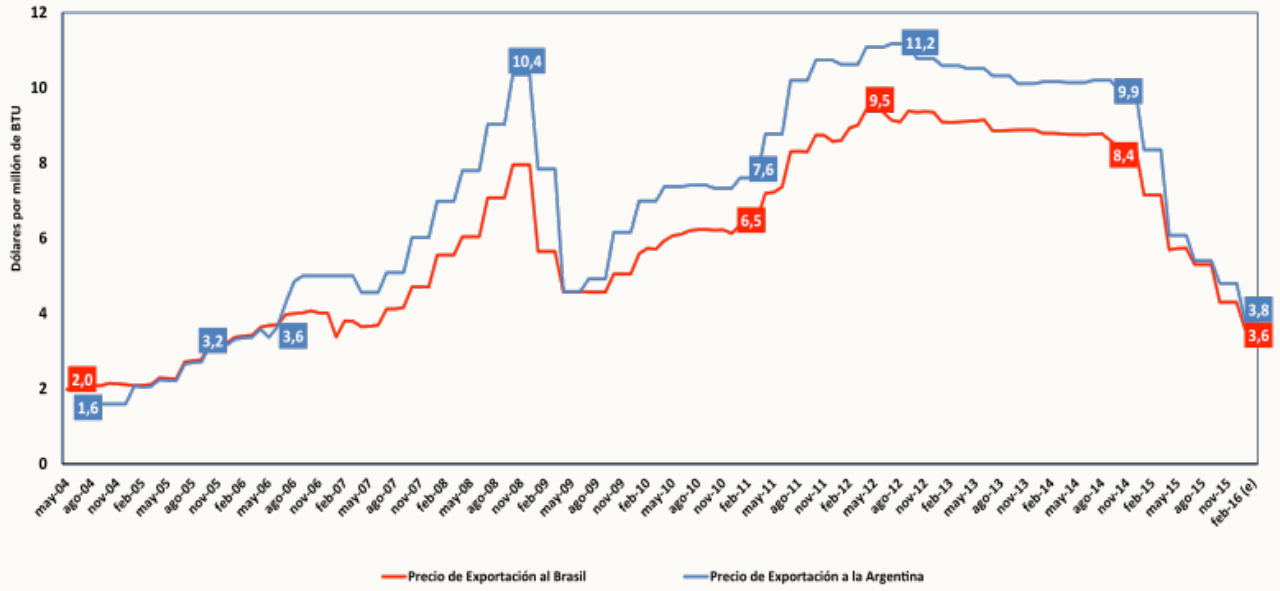
En teoría, estos ingresos debieron servir para dar autonomía de gestión financiera a YPFB, y pueda operar como una empresa más e intervenir con suficiente holgura financiera en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. Lamentablemente, el destino de estos ingresos para la estatal petrolera nunca fue normado por lo que se desconoce el uso que YPFB estaría dando a estos importantes recursos.

En la actualidad, el Gobierno propone la creación de un fondo de incentivos a las actividades de exploración y explotación utilizando recursos del IDH en lugar de utilizar la participación en las ganancias de los contratos que percibe YPFB. Asimismo, pese a contar con estos recursos, la estatal petrolera ha acudido a créditos otorgados por el Banco Central de Bolivia, utilizando las Reservas Internacionales Netas del país.

Al abordar la generación de ingresos del sector hidrocarburos, resulta importante considerar que al momento de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos Nº 3058 el precio de exportación de gas natural a Brasil era, en promedio, 2,6 dólares por millón de Unidades Térmicas Britanicas ($us/MMBTU); en tanto que al momento de la promulgación del decreto de nacionalización 28701, en mayo de 2006, el mismo ya alcanzaba a 3,7 $us/MMBTU, incremento impulsado por el precio internacional del petróleo, al cual está vinculado el precio de exportación del gas natural boliviano.

El valor histórico más alto para el gas boliviano pagado por Brasil fue de 9,5 $us/MMBTU en el año 2012, en tanto que el precio de exportación a Argentina alcanzó a 11,2 $us/MMBTU, ese mismo año.

Comportamiento del Precio de Exportación del Gas Natural Boliviano ($us/MMBTU)

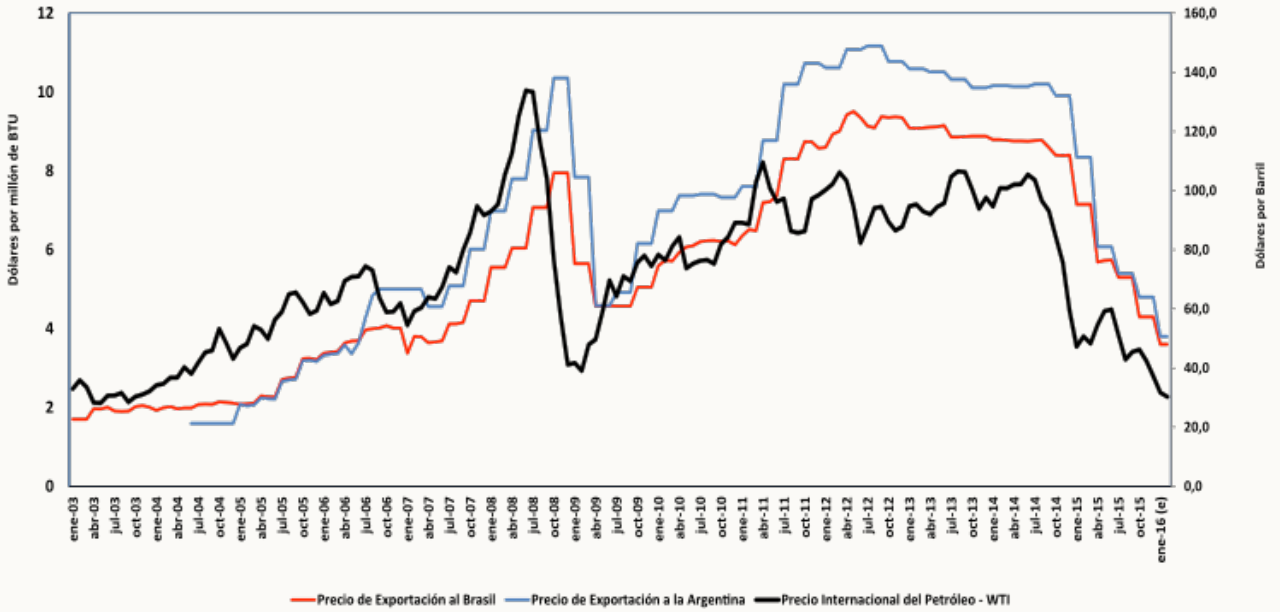


Fuente: YPFB

La mayor parte de la producción de gas natural es exportada a los mercados de Brasil y Argentina, a un precio que de acuerdo a los contratos de exportación es calculado trimestralmente y que depende de la cotización del precio internacional del petróleo.

Como se aprecia en el siguiente gráfico, la línea negra gruesa muestra la cotización del precio internacional del petróleo y en líneas rojo y azul el precio de exportación de gas natural boliviano a los mercados de Brasil y Argentina, respectivamente.

Comportamiento del Precio de Exportación del Gas Natural Boliviano y del Precio Internacional del Petróleo ($us/MMBTU)

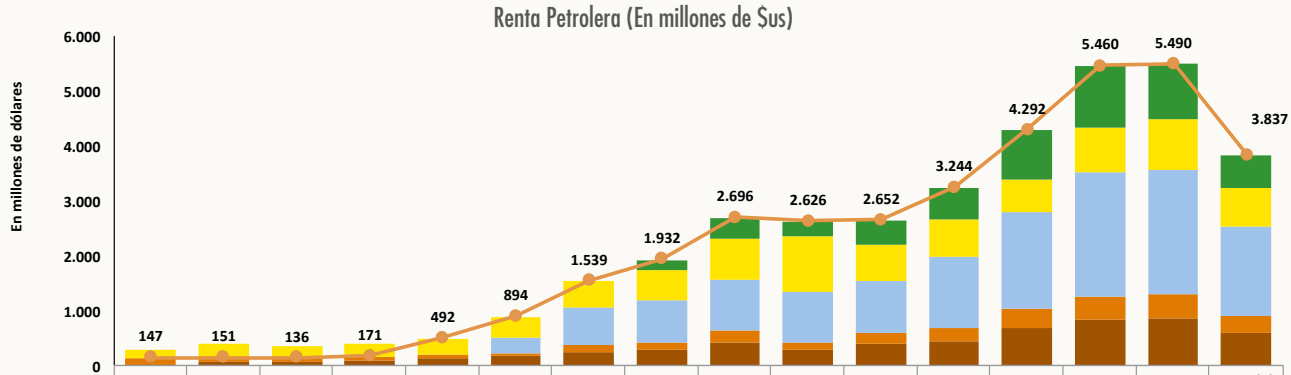


Fuente: YPFB, Energy Information Administration (EIA)

En el gráfico anterior se observa que el precio de exportación de gas natural boliviano sigue la misma tendencia del precio internacional del petróleo; es así que, en el ámbito mundial, desde el año 2004 se registra un incremento en esta cotización, por tanto el precio de exportación del gas natural también se incrementa. Esta situación, con sus constantes variaciones, persistió hasta julio del año 2014 cuando el precio internacional del petróleo inicia un franco descenso y, por lo tanto, también disminuye (con un rezago de seis meses) el precio de exportación de gas natural boliviano.

En este sentido, el incremento de precios de exportación de gas natural, sumado al incremento en la producción de gas natural, originó un record histórico en los ingresos por concepto de renta petrolera. El tamaño de la torta a ser repartida se incrementó notablemente y, por tanto, el tamaño de la tajada para el Estado también se vio incrementada notoriamente hasta el año 2014, llegando a un valor de 5.490 millones de dólares.

Posteriormente, cuando el precio internacional del petróleo inició una tendencia a la baja, los ingresos para el Estado también empezaron a caer notablemente, afectando también la renta petrolera que bajó a 3.837 millones de dólares para el año 2015.



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)
Participación YPFB	0	0	0	0	0	0	0	196	382	268	444	582	905	1.131	993	590
Impuestos upstream y downstream	152	253	233	234	271	381	472	542	744	1.010	652	668	577	803	925	718
IDH	0	0	0	0	0	288	682	754	912	914	954	1307	1765	2266	2274	1618
Participación del TGN	86	80	66	73	81	28	128	146	220	144	200	229	348	420	432	304
Regalías	61	71	70	98	141	197	257	293	439	289	401	458	696	840	865	607
Total	147	151	136	171	492	894	1539	1932	2696	2626	2652	3244	4292	5460	5490	3837

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas, YPFB

Como se aprecia en el gráfico anterior, en la barra verde se observa el efecto de los contratos de operación negociados el año 2006, como resultado del Decreto de Nacionalización N° 28701. Esta norma permitió incrementar la renta petrolera en un promedio de 16%.

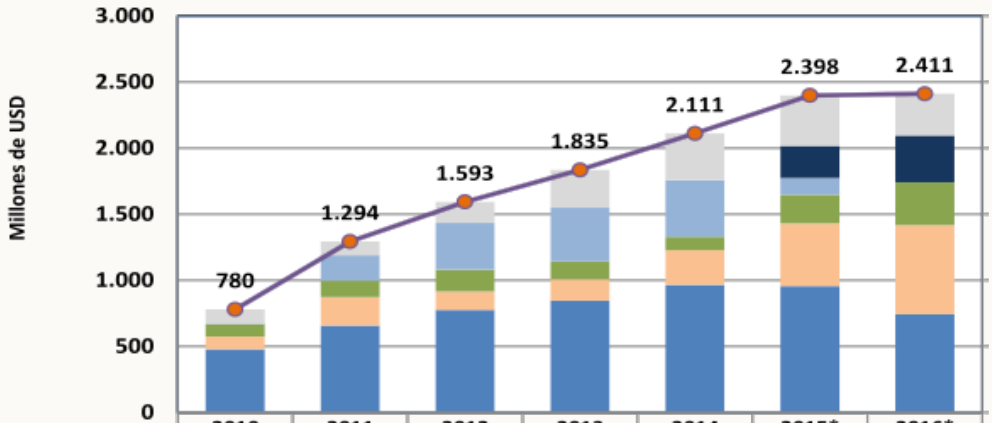
Por tanto, el principal impacto para la generación de ingresos se debió a la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos–IDH (barra celeste), vigente desde el año 2005. En ese sentido, la participación del IDH alcanza a 40% sobre el total de la renta.

Consecuentemente, de no haberse aprobado el Decreto de Nacionalización el incremento de los ingresos fiscales se hubiese producido –tal como sucedió– por el incremento de precios internacionales, por el IDH y por los mayores volúmenes de producción.

Anteriormente se mencionó que uno de los resultados posteriores a la nacionalización fue un incremento en la producción de gas natural; sin embargo, esto se debe a mayores inversiones en la actividad de explotación, básicamente desarrollo de los campos que ya se encontraban en explotación, y no así en exploración.

En el gráfico siguiente se muestra el comportamiento de la inversión sectorial en los últimos 7 años, es decir incluye la inversión tanto de las empresas petroleras que operan bajo los contratos de operación, como aquellos realizados por YPFB Corporación.

Inversión Sectorial por tipo de actividad (En millones de $us)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
Resto	106	105	159	286	355	380	316
Industrialización	0	0	0	0	0	246	354
Plantas de separación	8	192	354	407	427	125	0
Transporte	92	125	165	134	102	216	325
Exploración	95	214	139	164	262	473	674
Explotación	478	658	776	844	965	957	742
Total	780	1.294	1.593	1.835	2.111	2.398	2.411

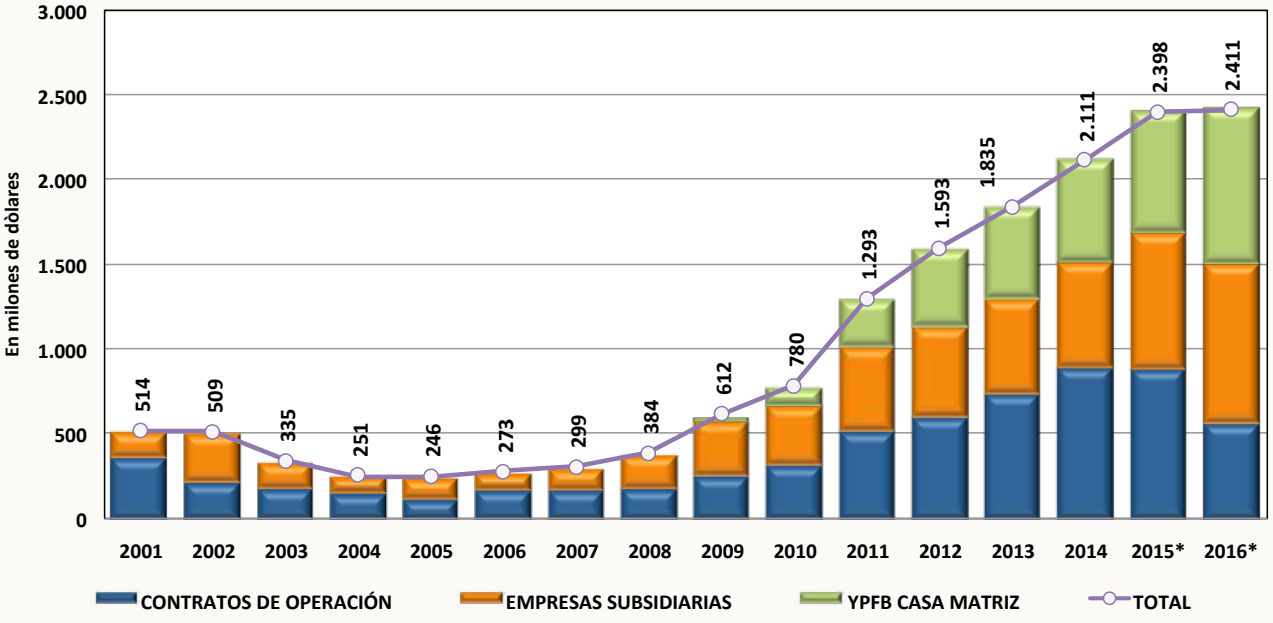
Fuente: YPFB
*Corresponde a montos presupuestados

Como se aprecia en el gráfico anterior, en los últimos dos años existe un salto importante en inversiones de la actividad de exploración, siendo que los datos correspondientes a periodos anteriores son significativamente menores, mostrando el descuido de esta importante actividad cuyos resultados son los que se afrontan actualmente.

De acuerdo con información facilitada por la estatal petrolera en la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas inicial 2016, la mayor parte de la inversión en exploración y explotación proviene de YPFB Corporación, aspecto que resulta llamativo ya que la exploración es por definición una actividad riesgosa y, al parecer, se planea invertir importantes montos con dinero público mediante YPFB Casa Matriz. Adicionalmente, hasta la fecha no se tiene registro de actividad exploratoria en áreas nuevas por parte de YPFB Corporación.

Por su parte, el siguiente gráfico muestra el comportamiento de la inversión por origen. Llama la atención que en el año 2016, una década después de la nacionalización de los hidrocarburos, el monto invertido por las empresas con contratos de operación (barra azul) es menor que el observado en los últimos 5 años; aspecto que siembra la duda sobre el efecto de la tan debatida Ley de Incentivos Petroleros.

Inversión Sectorial por tipo de actividad (En millones de $us)



Fuente: YPFB
*Corresponde a montos presupuestados

Un mes después de la promulgación del D.S. 28701 de nacionalización de los hidrocarburos, en junio del año 2006, el gobierno del presidente Evo Morales presentaba al país el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual establecía que la explotación de minerales e hidrocarburos tenía carácter estratégico en la medida que serían sectores generadores de excedentes para el desarrollo económico y social del país.

Sin embargo, luego de 10 años se observa que los ingresos fiscales dependen, en gran medida (más de un tercio), de la actividad hidrocarburífera. Cerca de la mitad de los ingresos por exportaciones del año 2015 provienen de la exportación de hidrocarburos, aunque en el año 2013 este indicador alcanzó a 55%.

A más de una década de cambios en el sector, no se ha podido avanzar en diversificación económica. En departamentos productores como Tarija, la dependencia de la regalía hidrocarburífera es sumamente alta, considerando que el 90% de los ingresos corrientes de la gobernación de ese departamento proviene de esa fuente.

CONCLUSIONES

- La nacionalización de los hidrocarburos se basa, principalmente, en retomar el control de toda la cadena productiva por parte de YPFB y recuperar las empresas capitalizadas, en tal sentido, al estar YPFB a cargo de la gestión del sector hidrocarburos es la instancia que debe asumir la responsabilidad de los aciertos y desaciertos de la misma.

- El aporte del Decreto de Nacionalización Nº 28701 a la renta estatal fue, en promedio, de 16% sobre el total, debido a la participación de YPFB en las utilidades de los nuevos contratos petroleros. En consecuencia, los principales factores para el incremento de la renta petrolera fueron la subida del precio internacional de los hidrocarburos, la creación del IDH y el aumento en los volúmenes de producción.

- La producción de hidrocarburos se ha incrementado en 50% en los últimos cinco años, sin embargo, ello implica una explotación más rápida de reservas ya conocidas y no así nuevos descubrimientos de gas natural o petróleo.

- El Decreto de Nacionalización y las políticas implementadas en los últimos 10 años no han creado las condiciones para impulsar la actividad exploratoria, esto afecta la sostenibilidad de ingresos fiscales a largo plazo, así como la posición de Bolivia para la gestión de nuevos mercados o la renegociación de contratos, como el suscrito con Brasil que culmina el año 2019.

- Las políticas públicas no han sido bien orientadas en lo referido al uso y destino de la renta petrolera, considerando que no se ha avanzado en la diversificación de la economía y se mantiene la dependencia de la renta petrolera tanto en temas económicos como sociales.

- El Pacto Fiscal es el escenario adecuado para debatir un nuevo régimen fiscal que, para el caso de los hidrocarburos, permita dar sostenibilidad a la actividad exploratoria, además de definir una mejor distribución, uso y destino de la renta hidrocarburífera.

Director Ejecutivo:
Juan Carlos Núñez V.
Coordinación General:
Waldo Gómez R.

Elaboración:
Raúl Velásquez
Sandra Sánchez

Edición:
Jorge Jiménez Jemio

Dirección: Edif. Esperanza
Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Piso 2
Casilla 5870 – La Paz, Bolivia
Telf: (591-2) 2125177 – 2311074
fundajub@entelnet.bo

Con apoyo de:

Natural Resource Governance Institute

Brot für die Welt
Pan para el Mundo · Servicio Protestante para el Desarrollo

Fundación JUBILEO

Fundacion Jubileo

@JubileoBolivia

www.jubileobolivia.org.bo