

Guatemala, Centroamérica, 27 de julio de 2022

Presidente
Edgar Eduardo Montepeque González
Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Su despacho

Señor presidente Montepeque:

Al saludarle de la manera más cordial, por este medio el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) se permite trasladar a la Comisión de Energía y Minas (CEM) del Congreso de la República, los siguientes elementos técnicos de análisis y recomendaciones sobre la iniciativa de ley número de registro 6021, que propone reformas a la *Ley de Hidrocarburos*, Decreto Ley número 109-83:

- El Icefi insta al honorable Congreso de la República, y en particular a la CEM, cuestionar la conveniencia para el Estado de Guatemala de conceder una nueva prórroga al contrato de operaciones petroleras de explotación 2-85 con la empresa franco británica Perenco.

La CEM debe considerar que el *Contrato de Operaciones Petroleras de Explotación 2-85*, en la actualidad vigente entre el Estado de Guatemala y la empresa Perenco para operaciones petroleras en el campo Xan, ubicado en el municipio de San Andrés, Departamento del Petén, inició el 13 de agosto de 1985, por un plazo de 25 años. El artículo 8 de la *Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación* (Fonpetrol), Decreto del Congreso de la República número 71-2008, reformó el artículo 12 de la *Ley de Hidrocarburos*, facultando al Ministerio de Energía y Minas (MEM) para aprobar, a la finalización del plazo contractual de 25 años, una única prórroga de hasta 15 años de los contratos de operaciones petroleras, siempre y cuando los términos económicos resultasen más favorables para el Estado. Con este fundamento legal, el Acuerdo Gubernativo 214-2010 aprobó la modificación, ampliación y prórroga del contrato por 15 años, con lo cual su vigencia caducará el 12 de agosto de 2025.

De estos antecedentes destaca que el Congreso de la República explícitamente autorizó una única prórroga de este tipo de contratos por un plazo de 15 años. Sin embargo, el artículo 2 de la iniciativa de ley número de registro 6021 propone que el presidente de la República, en Consejo de ministros, pueda aprobar prórrogas continuas de 25 años cada una, o hasta que se alcance el límite económico del yacimiento, lo que ocurra primero. Esta propuesta contraviene de manera flagrante y directa lo ya legislado por el Congreso de la República en 2009, y constituiría un privilegio injustificado a favor de la empresa Perenco, contrario a los intereses del Estado de Guatemala.

- En la exposición de motivos de la iniciativa de ley número de registro 6021, el MEM argumenta que una de las justificaciones principales de la reforma propuesta es de interés fiscal: «Los

aportes por el aprovechamiento de los hidrocarburos corren el riesgo de verse amenazados si no se toman las medidas adecuadas que garanticen la continuidad de las operaciones petroleras tanto de exploración como de explotación, y que se garantice de tal manera que estas continúen siendo una fuente importante para el abastecimiento interno de hidrocarburos, así como fuente de ingresos por vía de las exportaciones.» Sin embargo, el MEM se limita a proponer que el Congreso faculte al Ejecutivo a prorrogar los contratos hasta que alcance el *límite económico*, pero no incluye propuesta alguna para revisar la determinación de las regalías y el monto de ingresos por la producción de hidrocarburos compartibles, tema que ha sido objeto de múltiples críticas, por considerar el marco legal actual desfavorable para el Estado de Guatemala.

El Icefi considera que, dado que el MEM argumenta que una de las justificaciones de la propuesta es el impacto fiscal y económico que produciría el vencimiento del contrato, entonces la CEM debe realizar un análisis integral de la Ley de Hidrocarburos, incluyendo el cálculo de las regalías, los ingresos por la producción de hidrocarburos compartibles y otros ingresos fiscales.

- El Icefi considera cuestionable que el único mecanismo planteado por el MEM sea la prórroga del contrato actual, lo cual beneficiaría a la empresa Perenco. A criterio de este Instituto, en caso fuera del interés y conveniencia para el Estado de Guatemala continuar explotando los hidrocarburos del campo Xan, el MEM debería considerar un proceso de licitación internacional, abierto, competitivo y transparente, que eleve las posibilidades de que el contratista cumpla con las mejores condiciones posibles. El Icefi desaconseja el sesgo a favor de la empresa Perenco que plaga la iniciativa de ley número de registro 6021.
- Con preocupación el Icefi destaca el carácter injustificado y posiblemente nocivo de la propuesta contenida en el artículo 4 de la iniciativa de ley número de registro 6021, en la cual se plantea agregar a la *Ley de Hidrocarburos* el artículo 37 bis. Con el epígrafe de *facilidad de pago*, se propone que el Estado le conceda al contratista, en este caso la empresa Perenco, autorización legal para suspender temporalmente los pagos por regalías y producción de hidrocarburos compartidos, en casos debidamente justificados, derivados de eventos tipificados como caso fortuito o fuerza mayor, o cuando derivado de movimientos en los mercados nacional o internacional de hidrocarburos, afecten temporalmente la capacidad de pago del contratista.

El Icefi considera que la aprobación y vigencia de esta propuesta constituiría un privilegio injustificado y abusivo a favor del contratista. La propuesta no desarrolla el procedimiento para calificar y reconocer las condiciones para autorizar la suspensión de pagos, y cómo evitar abusos. Esta disposición contrastaría dramáticamente con la situación que enfrentan, por ejemplo, los contribuyentes guatemaltecos, quienes no gozan de facilidades como las propuestas para el pago de sus obligaciones tributarias o de las cuotas y contribuciones al seguro social. La exposición de motivos de esta iniciativa de ley no incluye ninguna explicación que justifique lo propuesto en este artículo 4.

- El detalle de los ingresos del Fonpetrol para el período 2009-2011, contenido en la página 3 de la exposición de motivos elaborada por el MEM, discrepa de los datos que publica el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), elaborados con base en los registros del Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin). Al margen de la situación preocupante que dos ministerios de Estado

publiquen y empleen datos inconsistentes, el Icefi sugiere a la CEM verificar los datos correctos, respaldados por los registros de la contabilidad estatal.

- La exposición de motivos de la iniciativa de ley detalla los ingresos por regalías y producción de hidrocarburos compartibles y otros relacionados, pero no detalla los ingresos de la empresa contratista (Perenco), ni sus márgenes de ganancia. Esta omisión imposibilita medir el rédito para el Estado de Guatemala de estas operaciones petroleras.

A criterio del Icefi, este es un defecto importante y de fondo, ya que se propone autorizar la renovación del contrato, sólo en el caso que las condiciones resulten favorables para el Estado de Guatemala. Para medir correctamente el beneficio para el Estado, es imprescindible comparar los ingresos recibidos por el Estado de Guatemala por cada unidad explotada con cada dólar de ventas realizadas o ganancias obtenidas por la empresa contratista, tanto en el período original de producción, como en el período vigente. Las proyecciones presentadas en la exposición de motivos no permiten establecer los beneficios para el Estado de Guatemala en períodos siguientes, en los que las regalías e ingresos por la producción de hidrocarburos compartibles deberían mayores a las actuales, ya que, se argumenta, que el propósito de la reforma es que el Estado de Guatemala sea el más beneficiado.

Si no se conocen los márgenes de ganancia de la empresa contratista, o por lo menos sus ingresos, la estimación de las regalías y los ingresos por la producción de hidrocarburos compartibles para el período de 2021 a 2045 en el escenario de una nueva renovación, no constituyen una base técnicamente válida ni suficiente para asegurar el beneficio mayor para el Estado de Guatemala.

- La necesidad de conocer los márgenes de ganancia o los ingresos de la empresa contratista para evaluar con el debido rigor técnico si una nueva prórroga al contrato será o no beneficiosa para el Estado de Guatemala, se torna crítica, toda vez, la propia exposición de motivos reconoce que la empresa contratista (Perenco) actualmente cuenta con la mayor parte de la infraestructura y el equipo para la explotación. Es decir, para continuar las operaciones en una prórroga del contrato, las inversiones adicionales que esta empresa contratista debería realizar serían mínimas, manteniendo un margen de ganancias más alto que si se tratase de una operación nueva u otro contratista. Por lo tanto, dado que la situación actual de la empresa contratista sugiere que la operación le resulta rentable, la CEM, protegiendo los intereses del Estado de Guatemala, puede presumir que la empresa contratista efectivamente está en capacidad de incrementar el pago de regalías y por la producción de hidrocarburos compartibles, atendiendo el objetivo y propósito reiterado en la exposición de motivos.
- Otra debilidad técnica de la argumentación presentada en la exposición de motivos es que se incluyen los montos de barriles explotados solamente durante el período 2015-2021, pese a que la prórroga que está por concluir cobró vigencia en 2009. Otro factor de preocupación es que las estimaciones presentadas en la exposición de motivos muestran que la tendencia de la producción de petróleo durante los próximos 25 años es decreciente, al punto que al final de ese período desaparecería poco más del 90.0% de la explotación. Aunque se argumenta que este es un proceso normal, desde el punto de vista económico es cuestionable y genera dudas un esquema en el que un negocio privado supuestamente continuará operando con la inversión realizada, pero con una producción tan baja.

De nuevo, este aspecto técnico podría evaluarse correctamente, sólo si se conociesen los ingresos y el margen de ganancia de la empresa. Por ejemplo, transparentar los ingresos de la empresa contratista permitiría verificar si se trata de una situación de costos variables muy bajos, y costos fijos prácticamente inexistentes, lo que explicaría márgenes de ganancia altos. Se reitera que la forma técnicamente sustentada de determinar la conveniencia de la operación para el Estado de Guatemala requiere conocer los ingresos y márgenes de ganancia de la empresa contratista, así como transparentar los datos de producción, la denominada *producción fiscalizada de petróleo*, idealmente verificados y evaluados por un ente externo e independiente.

- Se recomienda a la CEM que solicite a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) verifique y fiscalice las deducciones que la empresa contratista ha aplicado a su impuesto sobre la renta, por las donaciones y proyectos de responsabilidad social empresarial. Transparentar estos aspectos tributarios son otro elemento técnicamente necesario para evaluar la conveniencia para el Estado de Guatemala una nueva prórroga del contrato. En particular, la CEM debe solicitar a la SAT que cuantifique y de a conocer el monto de estas deducciones, la tasa efectiva que la empresa contratista a pagado en el impuesto sobre la renta.
- **El Icefi considera una omisión grave que la exposición de motivos no haya incluido un análisis del impacto ambiental y social que causaría el esquema propuesto de prórrogas continuas del contrato hasta alcanzar el límite económico de la operación petrolera del campo Xan.** El Icefi recomienda a la CEM analizar, o solicitar evaluaciones independientes y técnicamente confiables, de los impactos ambientales, sociales, laborales, de esta iniciativa de ley, especialmente su potencial de alterar la gobernabilidad, la conflictividad social, derecho de consulta de las poblaciones de las áreas afectadas.

Al respecto, el Icefi recuerda que el Campo Xan está ubicado en el la región de la Laguna del Tigre, un área protegida que además es un sitio Ramsar, es decir, reconocido como un ecosistema clave para la protección de la biodiversidad. La iniciativa de ley podría violentar la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional (Convención Ramsar), el Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD) y el Acuerdo de París, porque promueve la explotación de un combustible fósil, contrario al objetivo de mitigar las emisiones.

- En el marco de las preocupaciones ambientales, el Icefi también advierte que la iniciativa de ley omite lo relacionado al proceso de cierre del campo Xan, ya sea en 2025 cuando caduque el contrato actual y no exista prórroga, o, en caso de aprobarse la propuesta, cuando se alcance el *límite económico* y ya no interesen más prórrogas.

Espero que estos elementos de análisis y recomendaciones coadyuven al trabajo de la CEM. Me es grato suscribirme, con mis mejores muestras de aprecio.

Muy atentamente,



Jonathan Menkos Zeissig
Director ejecutivo